



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 5149

Projet de loi déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat

Date de dépôt : 20-05-2003

Date de l'avis du Conseil d'État : 04-05-2004

Auteur(s) : Madame Lydie Polfer, Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
21-11-2005	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
20-05-2003	Déposé	5149/00	<u>5</u>
06-10-2003	1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (6.10.2003) 2) Texte des amendements et commentaire	5149/01	<u>14</u>
08-10-2003	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (8.10.2003)	5149/02	<u>19</u>
04-05-2004	Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal définissant les fonctions visées par la loi du ... déterminant les conditions et modalités de nomination de certains f [...]	5149/03	<u>24</u>
19-05-2005	Deuxième série d'amendements gouvernementaux (19.5.2005) 1) Texte des amendements 2) Exposé des motifs 3) Commentaire des amendements 4) Texte coordonné du projet adapté	5149/04	<u>29</u>
13-06-2005	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (13.6.2005)	5149/05	<u>38</u>
11-10-2005	Avis complémentaire du Conseil d'Etat (11.10.2005)	5149/06	<u>41</u>
27-10-2005	Rapport de commission(s) : Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative, des Media et des Communications Rapporteur(s) :	5149/07	<u>44</u>
22-11-2005	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (22-11-2005) Evacué par dispense du second vote (22-11-2005)	5149/08	<u>57</u>
31-12-2005	Publié au Mémorial A n°205 en page 3268	5149	<u>60</u>

Résumé

5149 : Résumé

Le projet de loi 5149 reprend les dispositions initialement inscrites dans le projet de loi 4891 portant réforme du statut général des fonctionnaires de l'Etat. Ces dispositions formaient à l'origine un article spécifique, finalement séparé du projet de loi initial faisant l'objet d'un projet indépendant.

Le projet de loi 5149 permettra à l'autorité de nomination de procéder à des nominations à durée déterminée pour les fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes. Il leur confère un mandat renouvelable de sept ans. L'exposé des motifs du projet de loi énumère plusieurs considérations qui ont amené à l'élaboration de ce texte :

- les fonctionnaires visés par le présent projet de loi dirigent très souvent des dizaines, voire des centaines d'agents publics. Il ne fait aucun doute qu'il s'agit de fonctionnaires dotés de capacités particulières, qui sont des spécialistes en leur matière et qui ont fourni un travail exemplaire, très souvent dans l'administration qu'ils sont appelés à diriger. Toutefois, les fonctions de direction exigent des capacités humaines et relationnelles qui n'ont pas toujours été mises à épreuve auparavant ;
- la situation des fonctionnaires qui occupent les fonctions dirigeantes diffère de celle des autres fonctionnaires à deux niveaux. Tout d'abord, ils n'ont pas besoin de satisfaire aux conditions d'examen et de stage s'appliquant à tous les autres fonctionnaires. Il en résulte que l'autorité hiérarchique ne peut pas les soumettre à la période probatoire à laquelle sont soumis les fonctionnaires. Ensuite, les fonctionnaires qui occupent des postes dirigeants sont très souvent nommés en dehors des critères de sélection traditionnels suivant lesquels sont choisis leurs collègues de rang inférieur. Il est donc logique de permettre au Gouvernement de mettre fin à leurs fonctions dans les mêmes conditions.

Les fonctionnaires dont le mandat temporaire ne sera pas renouvelé n'encourront pas la perte de leur emploi, mais feront l'objet d'un changement de fonctions. Les conséquences de ce changement de fonctions sont clairement précisées dans le projet de loi.

Le texte du projet de loi ne sera applicable qu'aux fonctionnaires dirigeants nommés après l'entrée en vigueur de la future loi et n'aura pas d'effets rétroactifs.

5149/00

N° 5149

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

déterminant les conditions et modalités de nomination de
certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes
dans les administrations et services de l'Etat

* * *

*(Dépôt: le 20.5.2003)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (20.5.2003)	1
2) Texte du projet de loi	2
3) Exposé des motifs.....	3
4) Commentaire des articles	6

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative est autorisée à déposer, en Notre nom, à la Chambre des Députés, le projet de loi déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat.

Palais de Luxembourg, le 20 mai 2003

*Le Ministre de la Fonction Publique
et de la Réforme Administrative,*

Lydie POLFER

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Chapitre 1er.– *Dispositions générales*

Art. 1er.– 1. Les fonctionnaires occupant les fonctions dirigeantes précisées par le règlement grand-ducal visé au paragraphe 2 ci-dessous sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Gouvernement en conseil pour une durée renouvelable de sept ans.

2. Les fonctions dirigeantes visées au paragraphe qui précède sont déterminées par voie de règlement grand-ducal.

3. Peuvent être comprises parmi les fonctions dirigeantes au sens du paragraphe 2 qui précède les fonctions énumérées aux rubriques I – Administration générale, III – Force Publique, IV – Enseignement, VI – Fonctions spéciales à indice fixe et VII – Douanes pour autant que les fonctionnaires concernés assument dans leur administration, soit la qualité de chef d'administration ou d'adjoint au chef d'administration, soit la fonction de directeur ou de directeur adjoint d'un établissement d'enseignement scolaire, soit une autre fonction dirigeante dans un département ministériel, une administration ou un établissement public à condition que dans ce dernier cas les fonctionnaires concernés soient classés aux grades 16, 17, 18 ou S1.

Art. 2.– A son expiration, le mandat des fonctionnaires visés au paragraphe 1er de l'article 1er ci-dessus peut être renouvelé dans les conditions de ce paragraphe.

Art. 3.– 1. En cas de non-renouvellement de leur mandat, les fonctionnaires visés bénéficient d'une nomination à la fonction la plus élevée de la carrière supérieure de l'administration dans laquelle ils étaient nommés à titre temporaire, à l'échelon de traitement correspondant à l'échelon de traitement atteint dans la fonction temporaire ou, à défaut d'échelon correspondant, à l'échelon de traitement immédiatement inférieur. Lorsque le cadre supérieur de l'administration comprend plusieurs carrières différentes, il est tenu compte, pour effectuer la nomination prévue à la disposition qui précède, des qualifications du fonctionnaire concerné.

Pour l'application de la disposition de l'alinéa 1er qui précède, il est tenu compte des allongements de grade dont le fonctionnaire peut bénéficier en application de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

L'article 22, paragraphe VII de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat n'est pas applicable.

Lorsque l'ancien traitement atteint dans la fonction temporaire correspond à un indice majoré sur base de l'article 4 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, l'échelon de traitement alloué aux termes de l'alinéa 1er du présent paragraphe est majoré de l'indice calculé sur la base de l'article 4 précité.

2. Par fonction la plus élevée de la carrière supérieure au sens du paragraphe 1er ci-dessus, il y a lieu d'entendre la fonction la plus élevée respectivement de la carrière supérieure de l'administration, de la carrière de l'officier de l'Armée, de la carrière du personnel du cadre supérieur de la Police et de la carrière supérieure de l'enseignement telle que celle-ci résulte des rubriques I, III et IV de l'annexe D de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat y non compris les fonctions visées à l'article 22, paragraphe VIII, b) de cette loi.

3. Lorsque le cadre de l'administration ne comprend pas de carrière supérieure ou lorsque les qualifications du fonctionnaire qui a fait l'objet d'un changement de fonctions sont incompatibles avec les fonctions de la carrière supérieure au sein de cette administration, le fonctionnaire en question est nommé à la fonction la plus élevée de la filière administrative de la carrière supérieure de l'Administration gouvernementale. Les dispositions des alinéas 3 et 4 du paragraphe 1er du présent article sont applicables.

4. En cas d'absence de vacance de poste budgétaire dans les carrières visées aux paragraphes 1. et 3. du présent article, l'effectif du personnel dans ces carrières est augmenté temporairement jusqu'à la survenance de la première vacance de poste dans ces carrières.

Le fonctionnaire est placé hors cadre dans sa nouvelle carrière.

Art. 4.– Les nominations prévues à l’article 3 de la présente loi s’effectuent, le cas échéant, en dehors des conditions d’examen-concours, de stage et d’examen de fin de stage ainsi que des autres conditions spéciales prévues par les lois et règlements applicables aux carrières visées à l’article en question.

Chapitre 2.– Disposition modificative

Art. 5.– La loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l’Etat est modifiée comme suit:

L’article 1er, paragraphe 1er est complété par un alinéa 4 libellé comme suit:

„Par dérogation aux dispositions prévues au présent paragraphe, et dans les conditions fixées par la loi du ... déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l’Etat, des fonctionnaires peuvent être nommés à durée déterminée sur des fonctions précisées par le règlement grand-ducal visé par la loi du ... précitée.“

Chapitre 3.– Dispositions transitoire et d’entrée en vigueur

Art. 6.– Les dispositions de la présente loi ne s’appliquent pas aux fonctionnaires nommés à une fonction dirigeante à la date d’entrée en vigueur du règlement grand-ducal pris en application de l’article 1er, paragraphe 2. Elles ne peuvent en aucun cas porter préjudice aux nominations qui ont été effectuées en vertu d’une autre disposition légale avant l’entrée en vigueur du règlement grand-ducal précité.

Art. 7.– Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Mémorial.

*

EXPOSE DES MOTIFS

Les dispositions du présent projet de loi avaient initialement figuré dans le projet de loi No 4891 portant réforme du statut général des fonctionnaires de l’Etat qui a été voté par la Chambre des Députés en date du 30 avril 2003. Ces dispositions en formaient à l’origine un article spécifique qui, à la suite de plusieurs aménagements que le Gouvernement y avait apportés, fut séparé du projet de loi initial afin de ne pas retarder le vote de ce dernier. Rappelons que dans son avis du 20 décembre 2002, le Conseil d’Etat s’était formellement opposé à deux dispositions du texte présenté par le Gouvernement.

En ce qui concerne la première opposition formelle, elle visait le mécanisme par lequel le Gouvernement entendait réintégrer les conseillers du Gouvernement nommés sur la base des articles 76 et 77 de la Constitution dans la filière administrative de la carrière supérieure après leur révocation. Le Conseil d’Etat s’y était opposé en relevant que „il est inconcevable qu’il soit procédé à une différenciation quant aux effets de la révocation dans le chef des personnes nommées sur base des articles 76 et 77 de la Constitution, à savoir les membres du Gouvernement et leurs conseillers“. Quant à la deuxième opposition formelle, le Conseil d’Etat avait critiqué l’absence de définition des postes à responsabilité particulière dans la loi même alors que celle-ci avait laissé au pouvoir réglementaire le soin de désigner des postes qui étaient visés par la nouvelle réglementation.

A la suite de l’avis du Conseil d’Etat, le Gouvernement avait remanié son projet de loi de sorte à tenir compte, croyait-il, de ces oppositions en supprimant d’un côté le mécanisme de réintégration prévu pour les conseillers du Gouvernement et en indiquant dans la loi elle-même les postes visés en utilisant une formule générale mais consacrée et ayant fait ses preuves dans les dispositions relatives à la grève ou encore dans celles en relation avec le congé pour travail à mi-temps dont différentes fonctions dirigeantes sont exclues.

Dans son avis complémentaire du 3 avril 2003, le Conseil d’Etat avait toutefois relevé que les précisions dans le texte concernant les postes à responsabilité particulière visés n’étaient pas susceptibles de lever l’opposition formelle du Conseil d’Etat au motif tout d’abord que les termes mêmes de „postes à

responsabilité particulière“ prêtaient à confusion dans la mesure où cette terminologie était déjà utilisée à d’autres fins par le droit de la fonction publique dans le cadre de l’accès à un grade de substitution et puis, surtout, parce que le projet ne respectait pas, d’après le Conseil d’Etat, les différences qui existent entre la nomination à une fonction d’une part et l’affectation à un emploi déterminé, le cas échéant distinct du grade et de la fonction, d’autre part.

Malgré les réticences du Conseil d’Etat (la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics s’était opposée au principe même de la mesure envisagée), le Gouvernement reste convaincu que la réglementation envisagée est indispensable pour les motifs qu’il avait déjà exposés en détail à l’occasion du projet initial. Notons encore, avant de reproduire l’exposé des motifs qui avait servi de base au projet originaire, que dans le nouveau texte le Gouvernement tient compte de toutes les observations juridiques et techniques du Conseil d’Etat y compris celles qu’il avait formulées pour la dernière fois dans son avis complémentaire du 3 avril 2003, même si celles-ci contenaient des éléments entièrement nouveaux par rapport à la première prise de position du Conseil d’Etat.

Ci-joint maintenant le texte qui, dans sa plus grande partie, avait formé l’exposé des motifs de la mesure envisagée dans le contexte initial du projet de loi portant réforme du statut général des fonctionnaires de l’Etat.

*

La stabilité de l’emploi constitue un principe fondamental de notre Fonction Publique qui participe à la nécessité d’assurer à la fois la continuité, l’indépendance et la neutralité du service public. Elle constitue une garantie essentielle contre les révocations arbitraires, de nature politique ou autre. Le statut consacre cette stabilité par la nomination du fonctionnaire dans le cadre des administrations et services de l’Etat à un emploi qu’il occupera à titre définitif et permanent. La conséquence en est qu’il ne peut être mis fin à ses fonctions que dans des situations exceptionnelles telles qu’à la suite d’une sanction disciplinaire ou en raison de la survenance d’une maladie qui ne lui permet plus d’exercer ses fonctions.

Dans sa déclaration du 12 août 1999, le Gouvernement a réaffirmé solennellement ce principe classique du statut de la nomination à vie des fonctionnaires. Une nuance y a été apportée pour les agents occupant des fonctions dirigeantes dans l’Administration. La déclaration gouvernementale énonce à ce sujet: „Une plus grande responsabilisation des cadres dirigeants de l’Administration sera introduite, avec la possibilité pour l’autorité hiérarchique de mettre fin prématurément à leurs fonctions et avec réintégration dans leurs anciennes fonctions ou des fonctions équivalentes, sous le respect des dispositions à fixer par le statut.“ Tout en ne remettant pas en cause le principe de la nomination à vie de tous les fonctionnaires ancré dans le statut, le Gouvernement a cependant cru utile et nécessaire d’instituer un mécanisme permettant de responsabiliser davantage les cadres dirigeants de l’Administration. Ce nouveau régime n’enlèvera en rien les garanties essentielles conférées par le statut au fonctionnaire.

Une étude faite par les services du Ministère de la Fonction Publique a permis de conclure que dans les fonctions publiques de nos quatre grands pays voisins – France, Belgique, Allemagne et Autriche – des modèles spécifiques de nomination et de limitation de la durée des fonctions dirigeantes, différentes de celles des autres carrières et fonctions, sont appliqués depuis un certain nombre d’années. Il existe une nuance pour la Fonction Publique allemande, où le Gouvernement introduira pour les fonctionnaires fédéraux le modèle pratiqué depuis quelques années dans les „Länder“ au cours de l’actuelle période législative. Une description détaillée des mécanismes respectifs dépasserait le cadre du présent exposé des motifs. Le Gouvernement tient cependant à souligner que, abstraction faite des particularités administratives et des spécificités des carrières dans les différents pays, dues à une diversification beaucoup plus grande des fonctions étatiques dans une grande administration, les quatre exemples étudiés ne divergent pas fondamentalement en ce qui concerne la nomination à terme, la possibilité du renouvellement du mandat, la garantie de réintégration dans le corps d’origine à la fin du mandat etc.

Le Gouvernement tient à rappeler par ailleurs qu’au Luxembourg, cette mesure est déjà appliquée à l’heure actuelle concernant la nomination de la plupart des directeurs des établissements publics (p. ex. Entreprise des Postes et Télécommunications, Banque et Caisse d’Epargne de l’Etat) et qu’elle est même prévue pour les fonctionnaires dirigeants de certains organismes étatiques (p. ex. Cour des Comptes).

Deux considérations essentielles permettent de la justifier.

En premier lieu, il ne faut pas oublier que les présidents, les directeurs et les commissaires entre autres visés par le présent projet de loi assumant la direction d'une administration ou d'un établissement d'enseignement postprimaire dirigent très souvent des dizaines, voire des centaines d'agents publics.

Il ne fait aucun doute qu'il s'agit de fonctionnaires dotés de capacités particulières, qui sont des spécialistes en leur matière et qui ont fourni un travail exemplaire, très souvent dans l'administration qu'ils sont appelés à diriger. Toutes ces raisons ont amené l'autorité hiérarchique à les nommer à la direction de cette administration. Toutefois il faut relever que le fait d'avoir été un fonctionnaire-modèle dans l'exécution de ses tâches quotidiennes ne prédestine pas tous les fonctionnaires à assumer des fonctions de direction. Celles-ci exigent nécessairement des capacités humaines et relationnelles qui n'ont pas toujours été mises à épreuve auparavant, d'autant plus que ces mandats sont exercés jusqu'à l'âge du départ à la retraite.

En deuxième lieu, il faut souligner que la situation des fonctionnaires qui occupent les fonctions dirigeantes visées par la présente loi diffère de celle des autres fonctionnaires à deux niveaux. Tout d'abord, et dans la très grande majorité des cas, ils n'ont pas besoin de satisfaire aux conditions d'examens et surtout de stage qui s'appliquent à tous les autres fonctionnaires. Il en résulte que l'autorité hiérarchique ne peut pas les soumettre à la période probatoire à laquelle sont soumis les fonctionnaires. Tel est le cas même d'un candidat qui, avant sa nomination au poste de directeur d'une administration, ne faisait pas partie de celle-ci.

En dernier lieu, les fonctionnaires qui occupent des postes dirigeants sont très souvent nommés au gré du Gouvernement, c'est-à-dire en dehors des critères de sélection traditionnels suivant lesquels sont choisis leurs collègues de rang inférieur. Il est donc logique de permettre au Gouvernement de mettre fin à leurs fonctions dans les mêmes conditions. Dans l'exercice de ce pouvoir, le Gouvernement doit également éviter l'arbitraire d'une part, et d'autre part garantir aux fonctionnaires concernés la réintégration dans l'Administration à un emploi de rang immédiatement inférieur.

Le présent projet de loi permettra à l'autorité de nomination de procéder comme dans le régime appliqué aux cadres dirigeants des établissements publics et des autres organismes précités, à des nominations à durée déterminée, et de leur conférer un mandat renouvelable de sept ans.

Le Gouvernement tient à réaffirmer que la présente mesure n'a pas pour objectif de porter atteinte au principe même de la stabilité de l'emploi, et c'est pour cette raison qu'il a entouré le mécanisme retenu de garanties très strictes.

Les nouvelles mesures seront limitées à un cercle très restreint de fonctionnaires dont les fonctions seront définies ultérieurement par voie de règlement grand-ducal afin de permettre une adaptation rapide du texte dans le cas où de nouvelles fonctions seront susceptibles de s'ajouter (par exemple en cas de création de nouveaux services ou administrations).

En ce qui concerne les fonctionnaires dont le mandat temporaire n'a pas été renouvelé, il faut souligner qu'ils n'encourent pas la perte de leur emploi, mais qu'ils font l'objet d'un changement de fonctions. Les conséquences de ce changement de fonctions sont clairement précisées dans le présent projet. Il est prévu à ce titre que les fonctionnaires dont le mandat n'a pas été renouvelé sont réintégrés dans un autre emploi de la carrière supérieure. Cet emploi correspond le plus souvent aux fonctions qu'ils occupaient avant leur nomination dans la fonction temporaire.

Il importe de noter par ailleurs que la présente disposition évite toute révocation arbitraire, puisque d'une part le Gouvernement doit motiver une éventuelle décision de révocation et que d'autre part les fonctionnaires concernés demeureront soumis au statut général des fonctionnaires de l'Etat et bénéficieront des dispositions protectrices concernant la procédure disciplinaire. Par ailleurs l'entrée en vigueur de cette mesure est fixée de telle sorte que tout non-prolongement du mandat pour des considérations politiques est évité dans la mesure où la durée du mandat temporaire des agents visés n'est pas greffée sur la durée de la période législative. Il s'ensuit que le mandat des hauts fonctionnaires suivra un rythme différent de celui des responsables politiques. Par la suite il est entendu que les mandats à durée déterminée s'aligneront sur les échéances respectives des départs à la retraite (ou le cas échéant sur celles du non-renouvellement de mandats).

Enfin il y a lieu de souligner qu'il n'a pas été porté atteinte aux droits acquis des fonctionnaires occupant actuellement une fonction dirigeante dans la mesure où ceux-ci demeureront soumis à l'ancien régime.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1er

Le paragraphe 1er consacre le principe de la nomination à durée déterminée des fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes. La durée du mandat de ces agents, censée ne pas se greffer sur le mandat parlementaire, a été fixée à sept ans. Ce mandat est renouvelable.

Le paragraphe 2 précise que les fonctions dirigeantes qui sont visées par le présent projet de loi seront déterminées par voie de règlement grand-ducal.

Le paragraphe 3 fixe les limites de l'action du pouvoir réglementaire prévue au paragraphe 2 en indiquant par une formule générale mais utilisée déjà sous une certaine forme par la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'Etat et les établissements publics placés sous le contrôle direct de l'Etat pour exclure les hauts fonctionnaires de la grève. La réglementation relative au congé pour travail à mi-temps contient un dispositif similaire dans la mesure où les agents occupant des fonctions dirigeantes, tels que par exemple les chefs d'administration, ne peuvent pas bénéficier de ce congé. La disposition retenue au paragraphe 3 de l'article 1er est pratiquement la même que celle utilisée dans ces textes alors qu'elle vise les chefs d'administration et leurs adjoints (pour tenir compte du fait que certains chefs d'administration ne portent pas le titre de directeur p. ex. le chef d'état-major de l'Armée) ou encore les directeurs et directeurs adjoints des établissements scolaires.

Elle contient toutefois une nouveauté par rapport à ces deux textes dans la mesure où il s'agissait de viser certaines fonctions dirigeantes qui risquaient de ne pas tomber sous le champ d'application des formules connues tels que par exemple les commissaires du Gouvernement dont notamment le commissaire aux CFL, grade S1 (ce qui explique également pourquoi la rubrique No VI dans les annexes de la loi sur les traitements des fonctions spéciales à indice fixe est visée au début du texte) ainsi que les autres commissaires du Gouvernement tels que par exemple le commissaire aux étrangers ou le commissaire aux sports.

Ad article 2

Comme il est déjà précisé à l'article 1er, le mandat des agents occupant les postes à responsabilité particulière est renouvelable. Le renouvellement du mandat n'a cependant pas lieu de façon automatique. A ce titre, l'article 2 soumet le renouvellement du mandat à une nouvelle intervention des autorités visées à l'article 1er.

Ad article 3

L'article 3 détermine les modalités qui sont applicables en cas de non-renouvellement du mandat. A l'évidence, le reclassement du fonctionnaire dans une autre fonction que celle qu'il occupait pendant son mandat temporaire devient inévitable dans ce cas.

Par exemple, l'agent qui a été nommé dans la fonction de directeur de telle ou telle administration doit être reclassé dans une autre fonction afin de libérer le poste de directeur de cette administration qui ne peut être occupé que par un seul fonctionnaire. Toujours est-il que dans cette hypothèse, l'agent dont le mandat n'aura pas été renouvelé n'encourt évidemment pas la perte de l'emploi, mais il bénéficie d'une nomination dans la fonction la plus élevée de la carrière supérieure de l'administration concernée ou d'une autre administration.

Le paragraphe 1er de l'article 3 précise à ce titre que le classement dans le nouveau grade se fera à l'échelon de traitement correspondant ou à l'échelon de traitement immédiatement inférieur à celui que l'agent avait atteint dans ses fonctions temporaires.

Le paragraphe 1er envisage encore la situation qui peut se présenter lorsque le cadre supérieur de l'administration comprend plusieurs carrières différentes. En effet, il se peut que la carrière supérieure soit représentée au niveau de l'administration par plusieurs emplois. Il est vrai que cette situation est relativement rare. N'empêche qu'elle se présente notamment au niveau de l'Armée, parce que son cadre comprend du personnel militaire et civil, au niveau de l'Administration des Bâtiments publics, dont le cadre supérieur comprend des architectes et des ingénieurs, ou encore au niveau du Centre de psychologie et d'orientation scolaires, pour ne citer que ces exemples. Dans toutes ces hypothèses, il est tenu compte, pour choisir la carrière dans laquelle l'agent est reclassé, des qualifications de ce dernier.

Les alinéas 2, 3 et 4 du paragraphe 1er contiennent les dispositions d'ordre technique pour régler le détail du reclassement des agents visés. Ainsi l'alinéa 2 prévoit-il que la notion d'échelon correspondant

ou immédiatement inférieur utilisée à l'alinéa 1er peut également comprendre les allongements de grade prévus pour la carrière dans laquelle l'agent est reclassé. L'alinéa 3 précise encore que la nomination dont bénéficient les agents en vertu du paragraphe 1er a lieu dans le grade normal de la carrière et non dans le grade de substitution. Quant à l'alinéa 4, il tient compte du fait que l'agent reclassé bénéficiait éventuellement de l'indice majoré prévu par l'article 4 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Le paragraphe 2 de l'article 3 contient les précisions nécessaires pour déterminer la fonction dans laquelle est reclassé l'agent qui est changé de fonctions. Il est à noter que ce reclassement ne pourra pas avoir lieu dans une des fonctions visées à l'article 22, paragraphe VIII, b) de la loi de 1963 précitée. Ceci signifie tout d'abord que l'agent ne pourra pas être classé à l'une des fonctions qui sont traditionnellement considérées comme des fonctions dirigeantes. Ceci signifie encore que l'agent à reclasser ne pourra pas être nommé à l'une des autres fonctions visées à l'article 22, paragraphe VIII, b) concerné et qui comprennent pour la plupart de ces fonctions les adjoints des fonctions dirigeantes visées à cet article.

Une nomination à ces fonctions a été exclue pour la raison que ces fonctions sont le plus souvent occupées par une seule personne qui exerce les attributions liées à ces fonctions.

Le paragraphe 3 envisage deux situations différentes dont la première a trait à la situation qui se présente lorsque l'administration dans laquelle l'agent a exercé les fonctions temporaires ne comprend pas de carrière supérieure au sens du paragraphe 1er, ce qui est par exemple le cas pour l'Administration des Douanes et Accises.

La deuxième hypothèse visée est celle où le cadre de l'administration comprend bien des fonctions dans la carrière supérieure, mais où ces fonctions ne correspondent pas à la qualification de l'agent à reclasser. Par exemple, lorsque le cadre supérieur comprend des architectes et des ingénieurs et que l'agent nommé dans les fonctions de directeur avait une formation juridique, un reclassement dans la carrière supérieure de cette administration n'est pas possible.

A noter que dans les deux hypothèses prévues, le présent projet propose de nommer les agents en question à un poste de la carrière supérieure de l'Administration gouvernementale, ce qui a non seulement pour avantage que l'agent, dont le mandat n'aura pas été renouvelé, pourra être nommé à un poste auprès du ministère dont relève l'administration qu'il a dirigée auparavant, mais également de le nommer dans une carrière pour laquelle aucune formation spécifique (hormis un diplôme sanctionnant un cycle de quatre années universitaires) n'est requise, à savoir celle de l'attaché de Gouvernement.

Le paragraphe 4 règle le cas où une vacance de poste budgétaire n'est pas disponible pour accueillir l'agent qui a été changé de fonctions. Dans cette hypothèse, l'effectif est temporairement augmenté jusqu'à la survenance de la première vacance de poste auquel cas l'effectif est ramené au nombre originel de postes. Afin de ne pas bloquer les autres fonctionnaires dans leurs avancements respectifs, l'agent sera placé hors cadre dans ses nouvelles fonctions.

Ad article 4

Il s'agit d'une précision qui a pour objet d'éviter des malentendus qui pourraient surgir à l'occasion de la nomination des agents ayant fait l'objet d'un changement de fonctions à une fonction pour laquelle le statut général des fonctionnaires exige en principe les conditions d'admission traditionnelles relatives à l'examen-concours d'admission au stage, au stage ou à l'examen de fin de stage.

Il est entendu qu'en cas de réintégration, voire même en cas de nouvelle nomination à l'une des fonctions visées à l'article 3 la seule condition que les agents à nommer doivent remplir est celle d'avoir fait l'objet d'un changement de fonctions dans les conditions de la présente loi.

Ad article 5

L'article 1er, paragraphe 1er de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, qui définit le fonctionnaire comme l'agent engagé à titre permanent et définitif sur une fonction déterminée, ne tient pas encore compte du fait que certains fonctionnaires seront désormais nommés à durée temporaire. Il y a donc lieu de compléter l'article 1er, paragraphe 1er par une disposition prenant en compte la situation créée par la nouvelle réglementation introduite par le présent projet de loi sur les fonctions dirigeantes.

Ad article 6

Cet article contient une disposition transitoire prévoyant que les nouvelles modalités de nomination et de désignation à durée déterminée ne s'appliquent qu'aux fonctionnaires qui font l'objet d'une nomination avant l'entrée en vigueur du règlement d'application de la loi.

Après l'énoncé du principe suivant lequel il n'est pas porté atteinte aux droits des fonctionnaires qui se sont vus confier un poste à responsabilité particulière sous l'ancien régime, la deuxième phrase de l'article 2 précise les conditions d'application de ce principe pour les nominations qui ont eu lieu sous l'ancien régime en indiquant que celles-ci ne peuvent pas être affectées par les nouvelles règles de nomination établies au titre B de la présente loi. C'est ainsi qu'il est par exemple exclu qu'il soit profité du règlement d'application de la loi pour indiquer tel ou tel poste de directeur comme poste à responsabilité particulière pour ensuite nommer le fonctionnaire qui occupait cette fonction déjà auparavant une nouvelle fois sur ce poste, avec la différence cependant que la nouvelle nomination ne sera pas une nomination à vie, mais une nomination pour une durée déterminée de sept ans. Si tous les postes de directeur peuvent être indiqués dans le règlement, les nominations qui s'effectuent sur ces postes ne peuvent viser que des fonctionnaires qui ne les occupaient pas sous l'ancien régime.

Ad article 7

Sans commentaire.

5149/01

N° 5149¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

déterminant les conditions et modalités de nomination de
certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes
dans les administrations et services de l'Etat

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (6.10.2003).....	1
2) Texte des amendements et commentaire	2

*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(6.10.2003)

Monsieur le Président,

A la demande du Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative, j'ai l'honneur de vous saisir *d'amendements gouvernementaux* au projet de loi sous rubrique.

A cet effet, je joins en annexe le texte des amendements avec un commentaire.

Madame le Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative aimerait par ailleurs ajouter l'information que le texte en question se propose d'apporter une modification à la loi modifiée du 14 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, en supprimant la limite d'âge de 45 ans actuellement prévue pour l'admission au service de l'Etat, afin de rendre les textes en vigueur conformes à la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*
François BILTGEN

*

TEXTE DES AMENDEMENTS ET COMMENTAIRE

TEXTE DES AMENDEMENTS

1. Les termes „Chapitre 2.– Disposition modificative“ sont remplacés par les termes „Chapitre 2.– Dispositions modificatives“.

2. L'article 5 ancien est remplacé par un article 5 nouveau libellé comme suit:

„Art. 5.– La loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat est modifiée comme suit:

1. A l'article 1er, le paragraphe 1er est complété par un alinéa 4 libellé comme suit:

„Par dérogation aux dispositions prévues au présent paragraphe, et dans les conditions fixées par la loi du ... déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat, des fonctionnaires peuvent être nommés à durée déterminée sur des fonctions précisées par le règlement grand-ducal visé par la loi du ... précitée.

2. A l'article 2, paragraphe 1er, alinéa 1er, les points g) et h) sont remplacés comme suit:

„g) avoir accompli un stage,

h) avoir passé avec succès un examen de fin de stage.“

*

COMMENTAIRE DES AMENDEMENTS

La loi du 19 mai 2003 portant réforme du statut général des fonctionnaires de l'Etat vient tout juste de modifier les dispositions relatives à la limite d'âge prévues pour les fonctionnaires de l'Etat au niveau de l'admission au stage des différentes carrières dans les administrations et services de l'Etat en insérant tout d'abord cette limite, qui était prévue par règlement grand-ducal, dans la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat elle-même. En deuxième lieu, cette mesure avait abrogé la procédure relativement compliquée qui consistait à prévoir sous l'empire de l'ancienne réglementation une limite d'âge de 40 ans d'un côté et de nombreuses possibilités de déroger à cette limite de l'autre, sous condition de disposer à la fois de l'avis de l'Administration du Personnel de l'Etat et de l'avis du Ministre du Travail. En troisième lieu, la limite avait été portée de 40 à 45 ans sans qu'il ne soit cependant possible d'y déroger sous la nouvelle législation.

Evidemment, une abrogation pure et simple de cette limite d'âge avait déjà été envisagée lors de la réforme du statut général des fonctionnaires de l'Etat. Devant les arguments qui militaient en faveur de son maintien (risque pour les fonctionnaires concernés de ne pas atteindre la fin de leur carrière, problèmes de hiérarchie, contraintes liées aux examens de carrière qu'il est plus difficile de passer à partir d'un certain âge) et devant le nombre relativement peu élevé de candidats aux examens-concours dépassant l'âge de 40 ans, ce projet a cependant été abandonné, le relèvement de la limite d'âge se situant par ailleurs dans le fil droit de l'évolution de la réglementation concernée qui consistait à relever progressivement cette limite de 30 ans à l'origine à 45 ans maintenant.

Toutefois, il s'est entre-temps avéré que le Gouvernement doit transposer la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail dans les plus brefs délais. Cette directive, qui vise également le secteur public, prévoit, parmi ses mesures, une disposition interdisant les discriminations fondées sur l'âge qui ne sont pas objectivement et raisonnablement justifiées. Sans s'intéresser maintenant à la question si la réglementation nationale luxembourgeoise en la matière est fondée sur des critères objectivement et raisonnablement justifiés, le Gouvernement a décidé de profiter du projet de loi déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat pour abolir une fois pour toutes la limite d'âge prévue pour l'accès à la fonction publique.

Les dispositions ci-dessus apportent donc à la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat les modifications techniques nécessaires pour satisfaire à cet impératif en supprimant la limite d'âge actuellement prévue à l'article 2, paragraphe 1er, alinéa 1er, point g) tout en y

insérant la disposition relative à l'examen de fin de stage que le candidat doit avoir passé pour être admissible au service de l'Etat qui figurait sous le point g) avant la réforme apportée au statut par la loi du 19 mai 2003 et qui avait été regroupée avec les dispositions figurant sous le point h) à la suite de cette réforme.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5149/02

N° 5149²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI**déterminant les conditions et modalités de nomination de
certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes
dans les administrations et services de l'Etat**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(8.10.2003)

Par dépêche du 3 juin 2003, Madame 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. Le 30 septembre 2003, Madame le Ministre a saisi la Chambre d'un amendement audit projet de loi, amendement qui n'a toutefois strictement rien à voir avec la matière que le projet initial se propose de régler.

En effet, d'après son intitulé, le projet a pour but de fixer les conditions et les modalités de la nomination à durée déterminée de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes. Concrètement, le Gouvernement entend introduire, contre vents et marées, le septennat dans la fonction publique luxembourgeoise, et ce pour des „fonctions dirigeantes précisées par ... règlement grand-ducal“.

L'amendement gouvernemental par contre se propose, d'après la lettre de saisine, „d'apporter une modification à la loi modifiée du 14 avril 1979 (la Chambre estime que la loi du 16 avril 1979 est visée) fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, en supprimant (purement et simplement) la limite d'âge de 45 ans actuellement prévue pour l'admission au service de l'Etat“.

*

LE SEPTENNAT

Une première tentative couronnée d'échec avait déjà été lancée en ce sens par le Gouvernement dans le projet qui est devenu la loi du 19 mai 2003 portant réforme du statut général des fonctionnaires de l'Etat. En raison de trois oppositions formelles du Conseil d'Etat (deux dans un premier avis, une autre dans un avis complémentaire), le Gouvernement avait provisoirement gelé sa volition, qui refait donc maintenant surface sous la forme d'un projet de loi spécifique.

Avant de revenir au fond de l'affaire, la Chambre ne peut s'empêcher de mettre en évidence un aspect dont elle n'arrive pas à se faire une idée précise.

Au deuxième alinéa de l'exposé des motifs, les auteurs rappellent que l'une des oppositions formelles du Conseil d'Etat visait la disposition selon laquelle la définition des „postes à responsabilité particulière“ visés par la loi serait laissée au pouvoir réglementaire. Au cinquième alinéa du même exposé des motifs, il est fièrement affirmé que „le nouveau texte ... tient compte de toutes les observations juridiques et techniques du Conseil d'Etat“. Or, l'article 1er du projet dispose toujours, et même à deux reprises (paragraphe 1er et paragraphe 2), que „les fonctions ... visées ... sont déterminées par voie de règlement grand-ducal“. Le fait que le paragraphe 3. énumère quelques „rubriques“ (sans même préciser qu'il s'agit des annexes de la loi sur les traitements des fonctionnaires de l'Etat) qui „peuvent“ comprendre des fonctions dirigeantes ne change rien à la situation.

Ceci dit, la Chambre limite son avis quant au fond à ce qu'elle a déjà écrit à ce sujet dans son avis No A-1737 du 10 avril 2002:

„Les postes à responsabilité particulière

A partir de la mise en vigueur de la réforme, les „hauts“ fonctionnaires occupant des postes à responsabilité particulière ne seraient plus nommés que pour une durée renouvelable de sept ans. Les nouvelles mesures seraient, à en croire les auteurs du projet, limitées à un cercle très restreint de fonctionnaires dont les postes seront définis ultérieurement par voie de règlement grand-ducal.

Afin d'étouffer de prime abord tout soupçon que les dispositions précitées soient confectionnées à la mesure ou au détriment d'un ou de plusieurs hauts fonctionnaires déterminés actuellement en activité de service, il est renvoyé aux dispositions transitoires et abrogatoires, qui précisent que les nouvelles mesures ne s'appliquent pas aux fonctionnaires en activité de service au moment de la mise en vigueur de la loi.

Néanmoins, prétendre que „ce nouveau régime n'enlèvera en rien les garanties essentielles conférées par le statut du fonctionnaire“ (exposé des motifs, page 66) relève de l'affirmation gratuite.

S'il est vrai que, en cas de non-renouvellement d'une nomination, les dispositions de réintégration prévues respectent le principe de la stabilité de l'emploi dans la Fonction Publique, force est néanmoins à la Chambre de constater que ce „nouveau régime“ porte gravement atteinte à d'autres principes fondamentaux du statut.

En effet, la possibilité de mettre prématurément fin aux fonctions de cadres dirigeants est totalement contraire aux principes de neutralité et d'indépendance, qui veulent que le fonctionnaire exerce une tâche administrative qui soit à l'abri du bon vouloir du pouvoir politique, selon le concept du fonctionnariat à vie.

...

Ces principes de neutralité et d'indépendance sont d'ailleurs totalement ignorés dans l'exposé des motifs. Il est de même inexact d'affirmer (commentaire des articles, page 89) que „jusqu'à présent, l'incompétence du fonctionnaire et plus particulièrement de celui qui exerce des fonctions dirigeantes, qui ne constitue pas à proprement parler une faute disciplinaire, ne pouvait être sanctionnée“. Le régime disciplinaire ne fait pas de distinction en ce qui concerne l'origine ou les raisons d'une incompétence professionnelle. Si une telle devait être établie, il offre toutes les mesures requises pour les circonstances, de la rétrogradation à la mise à la retraite d'office pour inaptitude professionnelle.

Pour être complète, et étant donné que les auteurs du projet sous avis se sont à leur tour inspirés chez nos voisins pour ce qui est de certaines dispositions nouvelles, la Chambre ne voudrait pas manquer de rendre attentif à la position du „Deutscher Beamtenbund“ en la matière, et qu'elle reproduit en conséquence ci-après:

„dbb Bundesvorstand: Spitzenpositionen auf Zeit öffnen Manipulationen Tür und Tor

Der dbb Bundesvorstand sieht die Unabhängigkeit von Beamten und damit die Stabilität der öffentlichen Verwaltung gefährdet, wenn Spitzenpositionen im öffentlichen Dienst künftig nur noch auf Zeit vergeben werden sollen.

In einem Grundsatzbeschluss lehnte der dbb Bundesvorstand am 11. März 2002 in Berlin das vom Bundesinnenministerium vorgelegte Führungskräftegesetz deshalb klar ab. Nach Feststellung des Bundesvorstandes öffnet die Vergabe von Führungspositionen auf Zeit sachfremden Manipulationen Tür und Tor. Darüber hinaus werden personalwirtschaftliche Schwierigkeiten auftauchen, wenn ehemalige Spitzenbeamte in niedrigeren Funktionen weiter verwendet werden sollen. Überdies dürfte eine Herabstufung nach der Amtszeit von den Betroffenen als Degradierung empfunden werden.“

(„dbb aktuell“ No 11, 12.3.2002)

Le 21 mars 2002, le dbb a confirmé sa position comme suit:

„dbb lehnt Führungskräftegesetz ab

Der dbb beamtenbund und tarifunion fordert die Bundesregierung nochmals nachdrücklich auf, ihren Entwurf eines Führungskräftegesetzes zurückzuziehen. Der vorliegende Entwurf ist überflüssig, verfassungswidrig und für das Gemeinwesen verhängnisvoll. Führungspositionen auf Zeit führen, so der dbb Bundesvorsitzende Erhard Geyer, zu einer verstärkten und sachfremden Einflussnahme auf die Verwaltung: „Eine stabile gesetzestreue Verwaltung ist somit nicht mehr

gesichert. Die unbefristete Übertragung eines Amtes trägt zur Unabhängigkeit des Beamten bei. Sachfremden Einflüssen, denen vor allem Beamte in Spitzenfunktionen ausgesetzt sein können, kann bei einer Vergabe auf Zeit nur schwer entgegen gewirkt werden.“ “

A la lumière de tout ce qui précède, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne saura cautionner que l'Administration publique soit dégradée au niveau d'un instrument de politique partisane aux mains du Gouvernement. Partant, la Chambre s'oppose formellement à l'introduction d'une possibilité, autre que celles d'ores et déjà prévues par le statut, de mettre prématurément fin à une fonction d'un fonctionnaire et elle recommande au Gouvernement de s'assurer, avant toute nomination à un poste à responsabilité, que son candidat est „the right (wo)man in the right place“.

La Chambre ne voyant aucune raison pour changer aujourd'hui d'avis en la matière, elle reste formellement opposée au septennat et elle demande au Gouvernement d'abandonner purement et simplement cette idée.

*

LA LIMITE D'AGE

Par la récente loi du 19 mai 2003 portant réforme du statut général des fonctionnaires de l'Etat, la limite d'âge pour l'admission au service public avait été fixée à 45 ans, sans possibilité de dérogation.

Quatre mois plus tard, à savoir le 19 septembre 2003, le Gouvernement en conseil a approuvé la décision d'„abolir une fois pour toutes“ toute limite d'âge pour l'accès à la fonction publique.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'entend pas se prononcer en ce qui concerne le fond de l'affaire, le Gouvernement ayant toujours fait dans ce domaine – comme dans tant d'autres d'ailleurs – ce qu'il voulait.

Quant à la forme ou à la procédure, il échet toutefois de relever que l'initiative repose sur une directive bruxelloise – une de plus – du 27 novembre 2000, directive qui n'avait dès lors vraisemblablement pas encore atterri dans le département de la Fonction Publique au moment où le législateur s'apprêtait à voter le projet qui est devenu la loi précitée du 19 mai 2003. Il semble ainsi que de gros efforts en matière de réforme administrative restent à faire au niveau gouvernemental et en matière de coordination de travaux ministériels.

*

LA TECHNIQUE LEGISLATIVE

Une fois de plus, la technique législative choisie pour transposer dans la pratique les idées gouvernementales constitue l'exemple à ne pas suivre. Non seulement les auteurs des textes mélangent pommes et poires, l'introduction du septennat n'ayant strictement rien à voir avec l'abolition de la limite d'âge, mais encore l'intitulé du projet est-il de nature à induire en erreur puisqu'il n'y est question que du seul septennat, à l'exclusion de toute autre mesure. Aussi les générations futures auront-elles bien du mal à retracer, dans de telles conditions, l'évolution à travers les décennies des dispositions relatives à la limite d'âge par exemple.

Le texte est donc à scinder en deux pour en faire deux projets de loi distincts. Subsidiairement, l'intitulé est à modifier dans le sens d'indiquer clairement les mesures que le projet véhicule.

En conclusion de tout ce qui précède, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne se voit pas en mesure de marquer son accord avec le projet de loi dans sa forme actuelle.

Ainsi délibéré en séance plénière le 8 octobre 2003.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

Service Central des Imprimés de l'Etat

5149/03

N° 5149³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI**déterminant les conditions et modalités de nomination de
certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes
dans les administrations et services de l'Etat**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT**sur le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal définissant
les fonctions visées par la loi du ... déterminant les condi-
tions et modalités de nomination de certains fonctionnaires
occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et
services de l'Etat**

(4.5.2004)

Par dépêche du 5 juin 2003 le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat. Le texte du projet de loi, élaboré par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Par dépêche du 6 octobre 2003 le Conseil d'Etat a encore été saisi de certains amendements gouvernementaux audit projet de loi.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics au sujet de ce projet de loi a été transmis au Conseil d'Etat par dépêche du 15 octobre 2003.

Par dépêche du 24 juillet 2003 le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de règlement grand-ducal définissant les fonctions visées par la loi du ... déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat. Le texte de ce projet, élaboré par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, était accompagné d'un exposé des motifs et commentaire des articles.

En date du 15 octobre 2003, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics relatif au projet de règlement afférent a été transmis au Conseil d'Etat.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi qui reprend les dispositions initialement inscrites au projet de loi No 4891 portant réforme du statut général des fonctionnaires de l'Etat vise à limiter la durée de nomination de certains fonctionnaires dirigeants à sept ans.

Le Conseil d'Etat n'entend pas revenir sur les arguments dénotant ses plus graves réserves à l'égard des mesures envisagées, développés dans son avis du 20 décembre 2002 et dans son avis complémentaire du 4 avril 2003. Il se limitera donc à examiner le projet au regard des solutions envisagées par le texte soumis en ce qui concerne

- la désignation des fonctions dirigeantes visées;
- les droits des agents non renouvelés dans leurs fonctions.

Comme la nomination à temps constitue une dérogation significative au principe de la nomination à vie du fonctionnaire consacré par la loi, qui protège le fonctionnaire contre l'arbitraire du pouvoir politique et garantit son impartialité, il est évident que toute exception à ce principe doit être basée sur une norme juridique équivalente. Il n'entre donc pas en ligne de compte que le pouvoir exécutif puisse déterminer à son gré par voie de règlement les exceptions à ce principe. Il est pareillement inadmissible que le pouvoir réglementaire puisse s'arroger la faculté de déterminer le régime applicable, alors même que les critères essentiels seraient fixés par la loi.

Même si le texte gouvernemental précise avec force de détails les règles applicables aux fonctionnaires qui ne sont pas maintenus dans une fonction dirigeante, le Conseil d'Etat ne peut que rappeler la situation ambiguë qui est ainsi créée au-delà de considérations pécuniaires et pour les agents concernés et pour l'administration elle-même. En fin de compte, le non-renouvellement sera perçu comme une rétrogradation cachée.

Les amendements proposés visent à abroger la limite d'âge pour l'accès à la fonction publique actuellement fixée à 45 ans. Cette abrogation est motivée par la nécessité de transposer la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, qui interdit les discriminations fondées sur l'âge qui ne sont pas objectivement et raisonnablement fondées. Le Conseil d'Etat peut se rallier à cette mesure quant au fond, d'autant plus qu'il avait soulevé différentes incohérences dans le cadre de l'examen du projet de loi No 4891 portant réforme du statut général. Toutefois, cette mesure n'a aucun lien avec l'objet du projet sous examen et d'après le Conseil d'Etat il y a lieu d'en faire un projet à part.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Le Conseil d'Etat doit, en raison des observations faites dans le cadre de ses considérations générales, s'opposer formellement au libellé proposé, qui ne présente pas la précision juridique requise.

Il convient de préciser en outre que le dispositif envisagé ne déroge pas à la durée des fonctions fixées par différentes lois spéciales.

L'introduction de la notion de mandat dans le cadre de la présente loi introduit une confusion des genres qu'il convient d'éviter. Malgré le fait que les nominations aux fonctions dirigeantes soient faites pour une durée déterminée, il s'agit toujours de fonctions au sens du droit de la fonction publique.

Il est inutile de préciser les modalités de la nomination, alors que celles-ci ressortent avec suffisamment de précision de la Constitution et des différentes lois applicables.

Compte tenu des observations qui précèdent, l'article 1er pourrait être libellé comme suit:

„Art. 1er.– La nomination aux fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat est faite pour une durée renouvelable de sept ans, sans préjudice de dispositions légales particulières prévoyant une nomination à durée déterminée pour un autre terme.

Par fonction dirigeante au sens de la présente loi on entend les fonctions:

- de directeur général ou de directeur général adjoint,
- de président, ou de vice-président, à l'exception des fonctions de président et de vice-président du Conseil arbitral des assurances sociales,
- de directeur, de directeur adjoint ou de sous-directeur,
- d'administrateur général ou de premier conseiller de Gouvernement,
- de ministre plénipotentiaire,
- de colonel, chef d'état-major et de lieutenant-colonel, chef d'état-major adjoint,
- de premier inspecteur des finances, de premier inspecteur de la sécurité sociale ou de premier conseiller de direction,
- de commissaire ou de commissaire de Gouvernement,
- de secrétaire général et
- d'inspecteur général,

classées aux grades 16, 17, 18 S1, A13ter, A14bis, P13, P14, et E6 à E8 figurant à l'annexe A, Classification des fonctions, de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.“

Le texte ainsi proposé rend encore superfétatoire le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Article 2

L'article 2 est redondant avec le dispositif de l'article 1er et est à supprimer.

Article 3 (article 2 selon le Conseil d'Etat)

Le début du paragraphe 1er de l'article sous revue se lira comme suit:

„Les fonctionnaires dont la nomination à une fonction dirigeante n'est pas renouvelée bénéficient ... (suit le texte proposé)“

Article 4

L'article 4 ferait utilement l'objet d'un paragraphe 5 de l'article précédent et commencerait comme suit:

„5. Les nominations prévues au présent article s'effectuent ... (suit le texte proposé)“

Article 5 (3 selon le Conseil d'Etat)

Cet article contient les dispositions modificatives de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat. Comme le Conseil d'Etat l'a indiqué dans le cadre de ses considérations générales, il y a lieu de faire abstraction dans le cadre du présent projet de loi des amendements gouvernementaux qui prévoient l'abrogation de la condition d'âge maximum pour l'accès à la fonction publique.

Compte tenu des redressements proposés par le Conseil d'Etat, l'article sous revue serait à libeller comme suit:

„**Art. 3.**– L'article 1er, paragraphe 1er, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires est complété par un alinéa 4 libellé comme suit:

„Par dérogation aux dispositions prévues au présent paragraphe des fonctionnaires peuvent être nommés à durée déterminée à des fonctions dirigeantes conformément aux dispositions de la loi du ... déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat.“ “

Article 6 (4 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au dispositif proposé qui est contraire à l'article 36 de la Constitution, alors qu'il confère la possibilité de suspendre la prise d'effets de la loi. Aussi et compte tenu de la suppression du règlement dans le texte proposé par le Conseil d'Etat, l'article sous revue est-il à libeller comme suit:

„**Art. 4.**– La présente loi ne s'applique pas aux fonctionnaires nommés à une fonction dirigeante avant la date de son entrée en vigueur.“

Article 7 (5 selon le Conseil d'Etat)

Cet article ne donne pas lieu à observation, sauf changement de la numérotation.

*

A l'effet d'abroger la condition d'âge maximum pour l'accès à la fonction publique, le Conseil d'Etat proposera ci-après le texte pour un projet de loi à part. Toujours est-il à se demander si le Gouvernement n'aurait pas dû proposer, afin d'assurer une transposition correcte de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, une modification parallèle des textes de la fonction publique communale. Le texte proposé est à redresser pour répondre de façon minimale aux exigences de la technique législative.

*

PROJET DE LOI
abrogeant la limite d'âge pour l'accès à la fonction publique et
modifiant la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général
des fonctionnaires de l'Etat

Article unique.— A l'article 2, paragraphe 1er, alinéa 1 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, la lettre g) est abrogée, la lettre h) devenant la lettre g) nouvelle.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 4 mai 2004.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

5149/04

N° 5149⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI

**déterminant les conditions et modalités de nomination de
certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes
dans les administrations et services de l'Etat**

* * *

DEUXIEME SERIE D'AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

(19.5.2005)

I. TEXTE DES AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

1. L'article 1er est remplacé comme suit:

„**Art. 1er.**– La nomination aux fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat est faite pour une durée renouvelable de sept ans, sans préjudice des dispositions légales particulières prévoyant une nomination à durée déterminée pour un autre terme.

Par fonction dirigeante au sens de la présente loi on entend les fonctions:

- de directeur général ou de directeur général adjoint,
- de président, à l'exception des fonctions de président du Conseil arbitral des assurances sociales,
- de directeur, de directeur adjoint ou de sous-directeur,
- d'administrateur général ou de premier conseiller de Gouvernement,
- de ministre plénipotentiaire,
- de colonel, chef d'état major, de lieutenant-colonel, chef d'état major adjoint ou de lieutenant-colonel, commandant du centre militaire,
- de premier inspecteur des finances, de premier inspecteur de la sécurité sociale ou de premier conseiller de direction,
- de commissaire ou de commissaire de Gouvernement,
- de secrétaire général et
- d'inspecteur général ou d'inspecteur général adjoint

classées aux grades 16, 17, 18, S1, A13ter, A14bis, P13, P14, et E6 à E8 figurant à l'annexe A, Classification des fonctions, de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.“

2. L'article 2 est supprimé.

3. L'article 3 est modifié comme suit:

- a) Au paragraphe 1er, alinéa 1er, 1ère phrase, le début de la phrase commençant par les termes „En cas de non-renouvellement de leur mandat, les fonctionnaires visés“ est remplacé par les termes „Les fonctionnaires dont la nomination à une fonction dirigeante n'est pas renouvelée“.

- b) Au paragraphe 3, la première phrase est remplacée comme suit:

„3. Lorsque le cadre de l'administration ne comprend pas de carrière supérieure, lorsque les qualifications du fonctionnaire qui a fait l'objet d'un changement de fonctions sont incompatibles avec les fonctions de la carrière supérieure au sein de cette administration ou lorsqu'il s'agit de l'un

des conseillers nommés sur la base de l'article 76 de la Constitution et visés par l'article 1er de la présente loi, l'intéressé est nommé à la fonction la plus élevée de la filière administrative de la carrière supérieure de l'Administration gouvernementale."

4. L'ancien article 4, qui devient le nouveau paragraphe 5 de l'article 3, est remplacé comme suit:

„5. Les nominations prévues au présent article s'effectuent, le cas échéant, en dehors des conditions d'examen-concours, de stage et d'examen de fin de stage ainsi que des autres conditions spéciales prévues par les lois et règlements applicables aux carrières visées à l'article en question."

5. L'article 5 est remplacé comme suit:

„**Art. 5.**– L'article 1er, paragraphe 1er, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat est complété par un alinéa 4 libellé comme suit:

„Par dérogation aux dispositions prévues au présent paragraphe des fonctionnaires peuvent être nommés à durée déterminée à des fonctions dirigeantes conformément aux dispositions de la loi du ... déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat." "

6. L'article 6 est remplacé comme suit:

„La présente loi ne s'applique pas aux fonctionnaires nommés à une fonction dirigeante avant la date de son entrée en vigueur."

7. Les anciens articles 3, 5, 6 et 7 deviennent respectivement les articles 2, 3, 4 et 5 actuels.

*

II. EXPOSE DES MOTIFS

Dans sa déclaration du 12 août 1999, le Gouvernement précédent avait préconisé „une plus grande responsabilisation des cadres dirigeants de l'Administration ... avec la possibilité pour l'autorité hiérarchique de mettre fin prématurément à leurs fonctions et avec réintégration dans leurs anciennes fonctions ou des fonctions équivalentes ...". Le dispositif prévu par la déclaration gouvernementale pour les fonctionnaires dirigeants fut arrêté une première fois dans le projet de loi ayant réformé le statut général des fonctionnaires de l'Etat et ayant abouti à la loi du 19 mai 2003 sous la législature précédente (projet de loi No 4891). Le système consistait à instituer un régime à durée déterminée pour les hauts fonctionnaires, limité à un mandat renouvelable de 7 années. Le projet de loi prévoyait par ailleurs un mécanisme aux termes duquel les hauts fonctionnaires dont le mandat n'était pas renouvelé étaient réintégrés dans la fonction la plus élevée de la carrière supérieure de l'administration (fonction qui ne peut évidemment pas correspondre à la fonction dirigeante qu'ils occupaient auparavant ou à une autre des ces fonctions prévues par la réglementation).

Dès le départ, aussi bien la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics que le Conseil d'Etat s'étaient montrés réticents quant au principe même de la nomination à durée déterminée consacrée par le projet de loi. Le Conseil d'Etat avait ajouté à sa réticence une opposition formelle quant au système mis en place qui consistait à prévoir le principe de la nomination à durée déterminée dans la loi, tout en laissant le soin à un règlement grand-ducal de déterminer les postes concernés. Dans son avis du 20 décembre 2002 à propos du projet de loi No 4891, le Conseil d'Etat avait relevé à ce titre:

„Le paragraphe 2 de l'ancien article 1er prévoit la détermination des postes à responsabilité par voie de règlement grand-ducal. N'ayant pas encore été saisi de ce règlement, le Conseil d'Etat ignore les orientations précises qui guideront le Gouvernement dans le choix de ces postes, surtout que les auteurs du texte eux-mêmes indiquent dans l'exposé des motifs que les „nouvelles mesures sont limitées à un cercle restreint de fonctionnaires dont les postes seront définis ultérieurement par voie de règlement grand-ducal. Il est vrai que la plupart des fonctions ou postes auraient également pu être déterminés dans la loi". Pour éviter tout arbitraire gouvernemental en la matière, le Conseil d'Etat exige, sous peine d'opposition formelle, l'inscription des conditions et critères essentiels concernant ces postes dans la loi elle-même."

A la suite de l'avis du Conseil d'Etat, le Gouvernement avait ajouté, aux termes de sa deuxième série d'amendements au projet de loi No 4891, parmi les dispositions relatives aux fonctions diri-

geantes un paragraphe précisant davantage les critères tenant aux postes qui seront visés par le règlement grand-ducal, à savoir le paragraphe suivant:

„Peuvent être visés parmi les postes à responsabilité particulière au sens du paragraphe 2 qui précède les fonctions énumérées aux rubriques I – Administration générale, III – Force Publique, IV – Enseignement, VI – Fonctions Spéciales à indice fixe et VII – Douanes pour autant que les fonctionnaires concernés assument dans leur administration soit la qualité de chef d’administration ou d’adjoint au chef d’administration, soit la direction d’une division ou d’un service, soit la fonction de directeur ou de directeur adjoint d’un établissement d’enseignement scolaire, soit une autre fonction ou un autre poste dirigeant dans un département ministériel, une administration ou un établissement public à condition que dans ce dernier cas les fonctionnaires concernés soient classés aux grades 16, 17, 18, E7 ou S1.“

Cependant, dans son avis complémentaire du 4 avril 2003, le Conseil d’Etat ne s’était pas montré satisfait de cette formule pour les raisons suivantes:

„A la demande du Conseil d’Etat, le paragraphe 3 nouveau entend apporter des précisions supplémentaires en ce qui concerne les postes visés. Cette disposition limite le champ d’application à la haute administration. Le terme „poste à responsabilité particulière“ utilisé prête lui-même à confusion dans la mesure où il est d’ores et déjà utilisé à d’autres fins par le droit de la fonction publique dans le cadre de l’accès à un grade de substitution (article 22, section VII de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l’Etat) dans les différentes carrières de l’Etat. Or, manifestement les dispositions sous revue ne peuvent avoir le même champ d’application personnel que l’article 22, section VII de la loi modifiée du 22 juin 1963. Le désarroi qu’éprouvent les auteurs de la mesure envisagée pour en définir le champ d’application personnel rend patent l’absence de cohérence qui caractérise l’organisation de l’administration centrale, telle qu’elle se traduit à travers la loi sur les traitements et les lois organiques des différentes administrations. Normalement, il devrait exister une adéquation entre l’emploi et le grade. D’après la définition communément admise, le grade est le titre situant le fonctionnaire dans la hiérarchie administrative lui donnant vocation à occuper un emploi déterminé. Or, ce précepte n’est respecté d’une manière générale que pour les directeurs et les directeurs adjoints des administrations publiques et des établissements scolaires. Il est encore observé de manière différente dans le cadre des lois organiques de certaines administrations pour les responsables de différentes subdivisions. Cependant l’on constate que dans l’administration gouvernementale et dans différentes autres administrations et établissements publics, il n’y a pas de corrélation entre le grade et l’emploi. De l’avis du Conseil d’Etat, c’est à tort que le projet n’opère pas de distinction entre la nomination à une fonction, qui relève du Grand-Duc, et l’affectation à un emploi que le fonctionnaire a vocation à occuper, qui d’après l’article 6, paragraphe 2, du statut général est opérée par le chef d’administration dont relève le fonctionnaire dans l’intérêt du service ou à la demande du fonctionnaire. Si le ministre appelle un fonctionnaire de son département à assurer la coordination générale du département ou la direction d’un service de ce département ou le démet de telles attributions, il s’agit d’un changement d’affectation qui d’après le statut général peut être opéré d’office. Ce changement d’affectation ne comporte pas de modification du grade du fonctionnaire.

Compte tenu des incohérences soulevées, le texte proposé à l’endroit du paragraphe 3 de l’article 1er du titre B du projet n’est pas susceptible de lever l’opposition formelle du Conseil d’Etat ...“

En ce qui concerne ces observations, le Gouvernement précédent avait relevé à son tour que le Conseil d’Etat n’avait pas tout à fait raison lorsqu’il avait soulevé que le système consacré ne faisait pas de distinction entre la nomination à une fonction d’un côté et l’affectation à un emploi déterminé de l’autre (même si le terme „affectation“ n’était pas utilisé par le projet qui employait le terme de „désignation“), alors que le projet prévoyait que lorsque le fonctionnaire avait été désigné sur un poste pour une durée déterminée et que cette désignation avait pris fin, il perdrait l’emploi sans être toutefois reclassé dans une autre fonction. Le Gouvernement avait précisé que la différence avec le mécanisme visant actuellement le changement d’affectation d’office au statut, réside dans le fait que le nouveau dispositif aurait permis d’effectuer des affectations à durée déterminée prenant fin sans autre forme de procédure après la durée pour laquelle l’affectation avait été opérée, ce qui n’est pas le cas, en théorie du moins, pour le changement d’affectation d’office (qui doit être motivé).

Le Gouvernement avait cependant reconnu que le dispositif était compliqué et il avait promis de le soumettre à une nouvelle analyse de ses services, compte tenu également des observations du Conseil

d'Etat. C'est également la raison pour laquelle les dispositions afférentes avaient été supprimées au projet de loi No 4891 afin de ne pas retarder le vote de ce projet, qui était prêt, quitte à les soumettre une nouvelle fois à la Chambre des Députés aux termes d'un projet de loi séparé.

Le projet de loi en question, intitulé „Projet de loi déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat“ fut déposé à la Chambre des députés sous le No 5149 en date du 20 mai 2003.

Si ce nouveau projet de loi avait repris l'essentiel du dispositif retenu au projet de loi No 4891, il différait de celui-ci sur deux points. En premier lieu, il ne s'inscrivait plus dans le cadre d'une série d'autres mesures générales comme ce fut le cas auparavant avec le projet de réforme du statut général des fonctionnaires de l'Etat, entre-temps devenu la loi du 19 mai 2003. En deuxième lieu, il ne faisait plus la distinction, et son intitulé se référant aux fonctions dirigeantes (et non à des postes) le confirme, entre postes qui ne sont pas attachés à un grade et les fonctions qui le sont. En effet, le nouveau mécanisme visait uniquement les fonctions de sorte qu'un non-renouvellement du mandat aura toujours pour effet le reclassement du fonctionnaire à une autre fonction, par définition inférieure.

Ceci étant, le projet de loi No 5149 avait maintenu le système suivant lequel les fonctions en question devront être précisées par règlement grand-ducal tout en adaptant le texte à la nouvelle situation résultant de la suppression de la notion de postes à responsabilité particulière, conformément aux recommandations du Conseil d'Etat.

L'article 1er du nouveau projet de loi prévoyait à son paragraphe 3 ce qui suit:

„Peuvent être comprises parmi les fonctions dirigeantes au sens du paragraphe 2 qui précède les fonctions énumérées aux rubriques I – Administration générale, III – Force Publique, IV – Enseignement, VI – Fonctions spéciales à indice fixe et VII – Douanes pour autant que les fonctionnaires concernés assument dans leur administration, soit la qualité de chef d'administration ou d'adjoint au chef d'administration, soit la fonction de directeur ou de directeur adjoint d'un établissement d'enseignement scolaire, soit une autre fonction dirigeante dans un département ministériel, une administration ou un établissement public à condition que dans ce dernier cas les fonctionnaires concernés soient classés aux grades 16, 17, 18 ou S1.“

Il est précisé que le règlement grand-ducal visé par la disposition qui précède avait été élaboré parallèlement au nouveau projet de loi et ceci en concertation avec tous les départements ministériels concernés.

Il est encore ajouté que le Gouvernement avait, au terme d'un premier amendement au nouveau texte, abrogé les dispositions relatives à la limite d'âge de 45 ans prévues au statut afin de tenir compte des prescriptions résultant de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

Dans leurs avis respectifs à propos du projet de loi No 5149 amendé, aussi bien le Conseil d'Etat que la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics ont réitéré leurs réserves quant au principe même de la nomination à durée déterminée des hauts fonctionnaires visés, la Chambre s'y opposant toutefois „formellement“ tandis que le Conseil d'Etat avait marqué „ses plus graves réserves“ à l'égard des mesures envisagées.

Dans son avis du 4 mai 2005, le Conseil d'Etat avait fait deux remarques significatives ainsi que plusieurs remarques textuelles.

En premier lieu, il avait rappelé ses préoccupations concernant le mode de détermination des fonctions dirigeantes qui devront être précisées dans la loi elle-même et non par voie de règlement grand-ducal, le mérite du Conseil d'Etat étant cependant celui de faire une proposition de texte reprenant avec précision les différentes fonctions visées tombant dans le champ d'application de la réglementation en rappelant que „comme la nomination à temps constitue une dérogation significative au principe de la nomination à vie du fonctionnaire consacré par la loi, qui protège le fonctionnaire contre l'arbitraire du pouvoir politique et garantit son impartialité, il est évident que toute exception à ce principe doit être basée sur une norme juridique équivalente. Il n'entre donc pas en ligne de compte que le pouvoir exécutif puisse déterminer à son gré par voie de règlement les exceptions à ce principe. Il est pareillement inadmissible que le pouvoir réglementaire puisse s'arroger la faculté de déterminer le régime applicable, alors même que les critères essentiels seraient fixés par la loi“.

En deuxième lieu, le Conseil d'Etat avait proposé de faire de la disposition abrogeant la limite d'âge et censée transposer la directive No 2000/78 un projet à part puisque cette mesure ne formait aucun lien avec le projet de loi sur les fonctions dirigeantes.

Le nouveau Gouvernement issu des élections législatives de juin 2004 n'entend pas abandonner la voie tracée par le Gouvernement précédent dans ce domaine. C'est dans cet ordre d'idées que la déclaration gouvernementale du 4 août 2004 énonce au chapitre relatif aux Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative que „Le projet de loi No 5149 dit sur les fonctions dirigeantes sera finalisé sous peu à la lumière des avis rendus“.

A ce titre, le Gouvernement entend suivre les recommandations juridiques et de technique législative du Conseil d'Etat, tout d'abord en ce qui concerne l'exigence d'inscrire directement les fonctions qui tomberont sous le champ d'application de la loi dans le texte même de celle-ci, et ensuite en ce qui concerne la proposition du Conseil d'Etat visant à enlever du dispositif toutes les dispositions étrangères à l'objet même de la loi, en l'espèce celles relatives à l'abrogation de la limite d'âge. A ce sujet, le Gouvernement élaborera un projet de loi à part dans les plus brefs délais de sorte que les dispositions en question ne figureront plus dans le texte amendé. Dans la mesure également où le Gouvernement a repris dans le nouveau texte pratiquement toutes les propositions de texte du Conseil d'Etat, le commentaire des modifications des différents articles du projet ci-après se limitera aux indications strictement indispensables, étant entendu qu'il est renvoyé pour le détail à l'avis du Conseil d'Etat du 4 mai 2004 dont ces modifications sont inspirées.

*

III. COMMENTAIRE DES AMENDEMENTS

Ad point 1

Ce point modifie le texte initial de l'article 1er conformément à la proposition du Conseil d'Etat alors que le Gouvernement abandonne le mécanisme qui consistait à définir par une formule générale les fonctions dirigeantes tout en renvoyant à un règlement grand-ducal avec l'objet de déterminer avec précision les fonctions dirigeantes visées. En effet, le Conseil d'Etat s'est opposé formellement à ce procédé en argumentant que puisque le texte entend apporter une entrave au principe de la nomination à vie du fonctionnaire, il s'impose de fixer les dérogations à ce principe dans une norme juridique équivalente. Le Conseil d'Etat a également formulé une proposition de texte qui revient à énumérer dans la loi et sous l'article 1er les différentes fonctions qui seront soumises au principe d'une nomination à terme. Le Gouvernement a repris la proposition de texte du Conseil d'Etat en y apportant toutefois les deux adaptations suivantes.

De l'avis du Gouvernement, il n'y a pas lieu de viser la fonction de vice-président puisque cette fonction n'existe qu'au niveau du Conseil arbitral ou encore au niveau de la Cour des Comptes. Or, ni le vice-président du Conseil arbitral ni celui de la Cour des Comptes ne sont censés tomber sous le champ d'application de la loi.

Par ailleurs, ont été ajoutées au texte du Conseil d'Etat les fonctions de commandant du centre militaire et d'inspecteur général adjoint.

Ad point 2

L'article 2 ancien précisait que le mandat des fonctionnaires nommés à durée déterminée pouvait être renouvelé, cette précision étant cependant redondante selon le Conseil d'Etat avec l'article 1er qui dispose déjà que la nomination des agents en question est renouvelable. L'article 2 est par conséquent supprimé.

Ad point 3

Le point 3 reprend tout d'abord sous a) une modification rédactionnelle proposée par le Conseil d'Etat. Sous b) le Gouvernement tient compte du fait que parmi les fonctions qui seront visées par la loi figureront dorénavant les fonctions de Premier Conseiller de Gouvernement et d'Administrateur Général non visées à l'origine, raison pour laquelle les dispositions de l'article 3 qui règlent la situation du fonctionnaire dont le mandat n'est pas renouvelé sont à adapter en conséquence. A noter qu'aussi bien l'Administrateur Général que le Premier Conseiller de Gouvernement seront intégrés à la plus haute fonction de la carrière de l'attaché de Gouvernement.

Ad point 4

Ce point intègre le texte de l'article 4 à l'article 3 du projet avec lequel il se trouve en rapport et dont il formera un nouveau paragraphe 5 conformément à la proposition du Conseil d'Etat.

Ad point 5

Ce point contient les redressements nécessaires à opérer dans les dispositions modificatives de la loi du 16 avril 1979 au vu des observations du Conseil d'Etat. C'est ainsi que le nouveau texte ne fait plus référence à un règlement grand-ducal. Il est par ailleurs fait abstraction de la modification visant la suppression de la limite d'âge dans la loi du 16 avril 1979 précitée, comme celle-ci fera l'objet d'un projet de loi à part.

Ad point 6

L'article 6, qui contient les dispositions transitoires applicables aux fonctionnaires en service auxquels la nouvelle loi n'est pas applicable, a également été adapté conformément à la proposition du Conseil d'Etat.

Ad point 7

Ce point a pour objet de changer la numérotation des articles pour tenir compte de la suppression de l'ancien article 2 et de l'intégration de l'ancien article 4 à l'ancien article 3, respectivement le nouvel article 2.

*

IV. TEXTE COORDONNE

Chapitre 1er. – *Dispositions générales*

Art. 1er.– La nomination aux fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat est faite pour une durée renouvelable de sept ans, sans préjudice des dispositions légales particulières prévoyant une nomination à durée déterminée pour un autre terme.

Par fonction dirigeante au sens de la présente loi on entend les fonctions:

- de directeur général ou de directeur général adjoint,
- de président, à l'exception des fonctions de président du Conseil arbitral des assurances sociales,
- de directeur, de directeur adjoint ou de sous-directeur,
- d'administrateur général ou de premier conseiller de Gouvernement,
- de ministre plénipotentiaire,
- de colonel, chef d'état major, de lieutenant-colonel, chef d'état major adjoint ou de lieutenant-colonel, commandant du centre militaire,
- de premier inspecteur des finances, de premier inspecteur de la sécurité sociale ou de premier conseiller de direction,
- de commissaire ou de commissaire de Gouvernement,
- de secrétaire général et
- d'inspecteur général ou d'inspecteur général adjoint

classées aux grades 16, 17, 18, S1, A13ter, A14bis, P13, P14, et E6 à E8 figurant à l'annexe A, Classification des fonctions, de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Art. 2.– 1. Les fonctionnaires dont la nomination à une fonction dirigeante n'est pas renouvelée bénéficient d'une nomination à la fonction la plus élevée de la carrière supérieure de l'administration dans laquelle ils étaient nommés à titre temporaire, à l'échelon de traitement correspondant à l'échelon de traitement atteint dans la fonction temporaire ou, à défaut d'échelon correspondant, à l'échelon de traitement immédiatement inférieur. Lorsque le cadre supérieur de l'administration comprend plusieurs

carrières différentes, il est tenu compte, pour effectuer la nomination prévue à la disposition qui précède, des qualifications du fonctionnaire concerné.

Pour l'application de la disposition de l'alinéa 1er qui précède, il est tenu compte des allongements de grade dont le fonctionnaire peut bénéficier en application de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

L'article 22, paragraphe VII de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat n'est pas applicable.

Lorsque l'ancien traitement atteint dans la fonction temporaire correspond à un indice majoré sur base de l'article 4 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, l'échelon de traitement alloué aux termes de l'alinéa 1er du présent paragraphe est majoré de l'indice calculé sur la base de l'article 4 précité.

2. Par fonction la plus élevée de la carrière supérieure au sens du paragraphe 1er ci-dessus, il y a lieu d'entendre la fonction la plus élevée respectivement de la carrière supérieure de l'administration, de la carrière de l'officier de l'Armée, de la carrière du personnel du cadre supérieur de la Police et de la carrière supérieure de l'enseignement telle que celle-ci résulte des rubriques I, III et IV de l'annexe D de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat y non compris les fonctions visées à l'article 22, paragraphe VIII, b) de cette loi.

3. Lorsque le cadre de l'administration ne comprend pas de carrière supérieure, lorsque les qualifications du fonctionnaire qui a fait l'objet d'un changement de fonctions sont incompatibles avec les fonctions de la carrière supérieure au sein de cette administration ou lorsqu'il s'agit de l'un des conseillers nommés sur la base de l'article 76 de la Constitution et visés par l'article 1er de la présente loi, l'intéressé est nommé à la fonction la plus élevée de la filière administrative de la carrière supérieure de l'Administration gouvernementale. Les dispositions des alinéas 3 et 4 du paragraphe 1er du présent article sont applicables.

4. En cas d'absence de vacance de poste budgétaire dans les carrières visées aux paragraphes 1. et 3. du présent article, l'effectif du personnel dans ces carrières est augmenté temporairement jusqu'à la survenance de la première vacance de poste dans ces carrières.

Le fonctionnaire est placé hors cadre dans sa nouvelle carrière.

5. Les nominations prévues au présent article s'effectuent, le cas échéant, en dehors des conditions d'examen-concours, de stage et d'examen de fin de stage ainsi que des autres conditions spéciales prévues par les lois et règlements applicables aux carrières visées à l'article en question.

Chapitre 2. – Dispositions modificatives

Art. 3.– L'article 1er, paragraphe 1er, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat est complété par un alinéa 4 libellé comme suit:

„Par dérogation aux dispositions prévues au présent paragraphe des fonctionnaires peuvent être nommés à durée déterminée à des fonctions dirigeantes conformément aux dispositions de la loi du ... déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat.“

Chapitre 3. – Dispositions transitoire et d'entrée en vigueur

Art. 4.– La présente loi ne s'applique pas aux fonctionnaires nommés à une fonction dirigeante avant la date de son entrée en vigueur.

Art. 5.– Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Mémorial.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5149/05

N° 5149⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI

**déterminant les conditions et modalités de nomination de
certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes
dans les administrations et services de l'Etat**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(13.6.2005)

Par dépêche du 17 mai 2005, Monsieur le Ministre de la Fonction Publique a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur une deuxième série d'amendements gouvernementaux au projet de loi spécifié à l'intitulé, projet dont le but consiste, selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, „à instituer un régime à durée déterminée pour les hauts fonctionnaires“.

Le même exposé des motifs présente, sur quatre pages entières, l'historique détaillé du cheminement du „septennat“, de sorte que la Chambre peut faire l'économie de cet exercice. Elle croit toutefois utile de rappeler que les variantes antérieures du projet – qui rencontre depuis sa première version la résistance la plus tenace de la part de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics – se sont jusqu'à présent toujours heurtées à l'opposition formelle du Conseil d'Etat.

Aussi les auteurs du texte en ont-ils concocté une énième mouture qui, selon l'alinéa final de l'exposé des motifs, contient „pratiquement toutes les propositions de texte du Conseil d'Etat“, ceci bien évidemment dans le but de franchir enfin ce dernier obstacle.

La position de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics dans ce dossier est bien connue et n'a d'ailleurs pas changé depuis son premier avis sur le sujet, qui remonte au 10 avril 2002. La Chambre n'entend d'ailleurs pas reproduire à cet endroit toutes les réflexions et tous les arguments qu'elle a itérativement présentés pour démontrer que la „réforme“ est inacceptable en raison de l'atteinte grave à certains principes sacro-saints du statut général, dont notamment celui de la nomination à vie. Elle est en effet parfaitement consciente que cet exercice est peine perdue, de l'art pour l'art. Elle se contente dès lors de rappeler aux responsables politiques la conclusion à laquelle l'ont menée ses avis antérieurs, à savoir que

„la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne saura cautionner que l'Administration publique soit dégradée au niveau d'un instrument de politique partisane aux mains du Gouvernement. Partant, la Chambre s'oppose formellement à l'introduction d'une possibilité, autre que celles d'ores et déjà prévues par le statut, de mettre prématurément fin à une fonction d'un fonctionnaire et elle recommande au Gouvernement de s'assurer, avant toute nomination à un poste à responsabilité, que son candidat est „the right (wo)man in the right place“.“

Pour le reste, la Chambre se félicite de ce que le gouvernement l'ait suivie en ce qui concerne l'aspect technique du projet de loi „septennat“, en éliminant les dispositions qui n'ont strictement rien à voir avec le sujet, c'est-à-dire qu'il en a retiré la disposition portant abrogation de la limite d'âge pour l'admission au service public.

Ainsi délibéré en séance plénière le 13 juin 2005.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

Service Central des Imprimés de l'Etat

5149/06

N° 5149⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI**déterminant les conditions et modalités de nomination de
certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes
dans les administrations et services de l'Etat**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(11.10.2005)

Par dépêche du 24 mai 2005, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat une deuxième série d'amendements gouvernementaux au projet de loi déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat, élaborés par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative. Le texte des amendements était accompagné par un exposé des motifs, un commentaire des amendements et un texte coordonné du projet. L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics relatif aux amendements dont question a été transmis au Conseil d'Etat par dépêche du 22 septembre 2005.

Les textes proposés reprennent pour l'essentiel les propositions formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 4 mai 2004. Les adaptations apportées par les amendements gouvernementaux n'appellent pas d'observations supplémentaires.

Le texte tel qu'amendé recueille désormais d'un point de vue juridique l'assentiment du Conseil d'Etat.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 11 octobre 2005.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Pierre MORES

Service Central des Imprimés de l'Etat

5149/07

N° 5149⁷**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI**déterminant les conditions et modalités de nomination de
certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes
dans les administrations et services de l'Etat**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA
FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME ADMINISTRATIVE,
DES MEDIA ET DES COMMUNICATIONS**

(27.10.2005)

La Commission se compose de: M. Lucien THIEL, Président; M. Patrick SANTER, Rapporteur; MM. Claude ADAM, Niki BETTENDORF, Fernand DIEDERICH, Henri GRETHEN, Gast GIBERYEN, Jean-Pierre KLEIN, François MAROLDT, Paul-Henri MEYERS et M. Roland SCHREINER, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi a été déposé en date du 20 mai 2003 par Madame le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative Lydie POLFER.

Le dépôt d'un amendement gouvernemental a eu lieu le 6 octobre 2003.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a rendu son premier avis le 8 octobre 2003. Le Conseil d'Etat, quant à lui, a avisé le projet de loi en date du 4 mai 2004.

La Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative a examiné le projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat pour la première fois en date du 11 mai 2004. Elle a conclu qu'il serait préférable de revoir le texte dans la prochaine législature.

En date du 3 mai 2005, la Commission de la Fonction publique, de la Réforme administrative, des Media et des Communications a désigné Monsieur Patrick SANTER comme rapporteur. Elle a procédé à un examen du projet de loi, de l'avis du Conseil d'Etat et d'une seconde série d'amendements gouvernementaux.

Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative Claude WISELER a déposé cette seconde série d'amendements gouvernementaux en date du 19 mai 2005.

Suite à cette seconde série d'amendements, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics et le Conseil d'Etat ont publié leurs avis complémentaires respectivement en dates du 13 juin 2005 et du 11 octobre 2005.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat a fait l'objet de la réunion de la Commission du 18 octobre 2005.

Lors de la réunion du 27 octobre 2005, le présent projet de rapport a été analysé et adopté par les membres de la Commission.

*

2. INTRODUCTION

La fonction publique luxembourgeoise est caractérisée par la stabilité de l'emploi comme principe fondamental. Cette stabilité constitue une garantie essentielle contre des révocations arbitraires, de nature politique ou autre, et est consacrée par la nomination des fonctionnaires dans le cadre des administrations et services de l'Etat à un emploi qu'ils occupent à titre définitif et permanent. La conséquence en est qu'il ne peut être mis fin aux fonctions d'un fonctionnaire que dans des situations exceptionnelles telles qu'à la suite d'une sanction disciplinaire ou en raison de la survenance d'une maladie qui ne lui permet plus d'exercer ses fonctions.

Tout en ne remettant pas en cause le principe de la nomination à vie de tous les fonctionnaires ancré dans le statut, le Gouvernement a cependant cru utile et nécessaire d'instituer un mécanisme permettant de responsabiliser davantage les cadres dirigeants de l'administration. L'accord de coalition de 1999 énonçait plus précisément à cet égard qu'„une plus grande responsabilisation des cadres dirigeants de l'Administration sera introduite, avec possibilité pour l'autorité hiérarchique de mettre fin prématurément à leurs fonctions et avec réintégration dans leurs anciennes fonctions ou des fonctions équivalentes, sous le respect des dispositions à fixer par le statut.“

L'accord de coalition de 2004 peut se lire dans le même ordre d'idées: „Le projet de loi No 5149 dit sur les fonctions dirigeantes sera finalisé sous peu à la lumière des avis rendus. Dans ce cadre la limite d'âge de recrutement auprès de la Fonction publique sera abolie.“

La Commission tient à réaffirmer que le présent projet de loi n'a pas pour objectif de porter atteinte au principe même de la stabilité de l'emploi, et c'est pour cette raison qu'elle a entouré le mécanisme retenu de garanties très strictes. Ce nouveau régime n'enlèvera rien des garanties essentielles conférées par le statut au fonctionnaire.

Au Luxembourg, la limitation de la durée des fonctions dirigeantes est déjà appliquée actuellement pour ce qui est de la nomination de la plupart des directeurs des établissements publics (p. ex. Entreprise des postes et télécommunications, Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Commissariat aux assurances, Commission de surveillance du secteur financier, Institut luxembourgeois de régulation) et même de celle des fonctionnaires de certains organismes étatiques (p. ex. Cour des comptes).

Ainsi, selon les articles 18 et 29 de la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Luxembourg (BCEE), le comité de direction de cet établissement public prend ses décisions en tant que collègue et se compose de trois membres au moins et de cinq membres au plus qui ont la qualité de fonctionnaires en ce qui concerne leur statut, leur traitement ainsi que leur régime de pension, qui sont nommés pour une période de six ans et dont les nominations sont renouvelables. En cas de non-renouvellement du mandat d'un membre du comité de direction, celui-ci devient conseiller général auprès de l'établissement, avec maintien de son statut et de son niveau de rémunération de base. Il peut faire l'objet d'un changement d'administration dans une autre administration ou dans un autre établissement public conformément à l'article 6 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

De même, en vertu de l'article II de la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances, la direction est l'autorité exécutive supérieure du Commissariat aux assurances et prend ses décisions en tant que collège. Elle est composée d'un directeur et de deux membres, choisis parmi les membres du personnel du Commissariat, qui sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Gouvernement en conseil pour une durée de six ans et dont les nominations sont renouvelables. Les membres de la direction ont la qualité de fonctionnaires, en ce qui concerne leur statut, leur traitement et leur régime de pension. Le Gouvernement peut proposer au Grand-Duc de révoquer les membres de la direction s'il existe un désaccord fondamental entre le Gouvernement et la direction sur la politique et l'exécution de la mission du Commissariat. Dans ce cas, la proposition de révocation doit concerner la direction dans son ensemble. De même, le Gouvernement peut proposer au Grand-Duc de révoquer un membre de la direction qui se trouve dans une incapacité durable d'exercer ses fonctions. En cas de non-renouvellement ou de révocation du mandat jouent les mêmes règles que celles applicables aux membres du comité de direction de la BCEE.

En outre, suivant les articles 10 et 11 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier, la direction de la commission est composée d'un directeur général et de deux directeurs qui sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Gouvernement en conseil pour une période de six ans et dont les nominations sont renouvelables. La qualité de fonctionnaire et les modalités de non-renouvellement ainsi que de la révocation sont les

mêmes que pour la direction du Commissariat aux assurances, sauf qu'il s'y ajoute la possibilité de révoquer un membre de la direction qui ne remplit plus les conditions nécessaires à ses fonctions ou qui a commis une faute grave.

L'exposé des motifs du projet de loi énumère quelques considérations essentielles permettant de justifier le septennat pour certains postes de la haute fonction publique.

En premier lieu, les fonctionnaires visés par le présent projet de loi sont très souvent les supérieurs hiérarchiques de dizaines, voire de centaines d'agents publics. Il ne fait aucun doute qu'il s'agit de fonctionnaires dotés de capacités particulières, qui sont des spécialistes en leur matière et qui ont fourni un travail exemplaire, très souvent dans l'administration qu'ils sont appelés à diriger. Toutefois il faut relever que le fait d'avoir été un fonctionnaire modèle dans l'exécution de ses tâches quotidiennes ne prédestine pas tous les fonctionnaires à assumer des fonctions de direction. Celles-ci exigent nécessairement des capacités humaines et relationnelles qui n'ont pas toujours été mises à l'épreuve auparavant, d'autant plus que ces mandats sont exercés jusqu'à l'âge du départ à la retraite.

En deuxième lieu, il faut souligner que la situation des fonctionnaires qui occupent des postes à responsabilité particulière visés par le présent projet de loi diffère de celle des autres fonctionnaires à deux niveaux. Tout d'abord, ils n'ont pas besoin de satisfaire aux conditions d'examen et surtout de stage s'appliquant à tous les autres fonctionnaires. Il en résulte que l'autorité hiérarchique ne peut pas les soumettre à la période probatoire à laquelle sont soumis les fonctionnaires. Ensuite, les fonctionnaires qui occupent des postes dirigeants sont très souvent nommés au gré du Gouvernement, c'est-à-dire en dehors des critères de sélection traditionnels suivant lesquels sont choisis leurs collègues de rang inférieur. Il est donc logique de permettre au Gouvernement de mettre fin à leurs fonctions sans autre condition.

*

3. LES EXEMPLES ETRANGERS

Durant les deux dernières décennies, de nombreux pays ont entrepris des réformes consistant à repenser l'encadrement supérieur. Ci-après les cas de la haute fonction publique en Belgique, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Italie sont décrits. Ces exemples sont tirés d'un rapport rédigé en février 2003 par l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique (IGPDE), avec le concours de l'OCDE, et intitulé: „Réformer l'encadrement: l'expérience de sept pays“.

En Belgique, les postes des fonctionnaires dirigeants font l'objet de mandats de six ans et sont désormais désignés avec le terme anglo-saxon „top manager“. Ces mandats sont assortis de responsabilités spécifiques que les „top managers“ doivent endosser et ils leur donnent en même temps une marge de manœuvre suffisante dans la gestion de leur service ou de leur département. Il a été également élaboré une nouvelle procédure de recrutement afin de trouver les personnes dotées des qualifications et de l'expérience adéquates, tant sur le plan technique qu'en matière de gestion.

Dans les trois mois qui suivent leur engagement, les „top managers“ doivent présenter un plan de gestion avec des objectifs stratégiques et opérationnels et un budget. Puis, sur base du plan stratégique général, les responsables des niveaux hiérarchiques inférieurs élaborent des plans opérationnels pour leur propre service ou département.

Les „top managers“ sont évalués tous les deux ans par des experts externes sur base de leur plan de gestion. Ces évaluations peuvent donner lieu à des rectifications de ce plan ou à une réorientation du „top manager“. A l'issue de la période de six ans, une évaluation générale est effectuée. Les mandats ne sont pas renouvelables. Les „top managers“ peuvent néanmoins présenter une nouvelle candidature, mais ils devront parcourir toute la procédure de sélection.

Cette réforme belge a manqué son but principal, à savoir la dépolitisation. En effet, au cours de la procédure de recrutement, l'entretien devant le Comité de sélection a pris davantage de poids par rapport à ce qui était initialement prévu. Ainsi, le système de recrutement appliqué ne présente aucune garantie d'objectivité.

En Allemagne, un petit groupe de fonctionnaires politiques (secrétaires d'Etat, directeurs généraux des ministères, hauts fonctionnaires du service diplomatique et des services de sécurité, ...) bénéficie au niveau fédéral d'un statut spécial, mais ils doivent être en accord avec les objectifs fondamentaux

de la politique du gouvernement. Ils peuvent être mis en disponibilité d'office si le gouvernement le décide. Ils représentent moins de 500 personnes au niveau fédéral.

En ce qui concerne la législation sur les carrières des fonctionnaires dirigeants, le législateur fédéral a récemment transféré ces compétences sur le niveau des régions („Bundesländer“). Les régions peuvent opter pour deux versions différentes:

- 1) fonctions dirigeantes avec période de stage
- 2) fonctions dirigeantes à durée déterminée

La première option offre aux fonctionnaires dirigeants une période de stage de deux ans. Si cette période est achevée avec succès, le fonctionnaire dirigeant est employé à durée indéterminée.

La seconde option consiste en des contrats à durée déterminée ne pouvant pas dépasser une durée maximale de dix ans. Après l'écoulement d'un second contrat à durée déterminée, le fonctionnaire dirigeant est à reprendre à durée indéterminée, sauf s'il y a des raisons fondées.

Depuis les réformes de 1989 et 1994, la haute fonction publique aux Pays-Bas a pris le nom de „Senior Public Service“ (SPS). Le SPS est composé des fonctionnaires remplissant des fonctions de pilotage ou d'encadrement. Il se compose notamment:

- d'un „top management group“ regroupant les secrétaires généraux, directeurs généraux et directeurs d'agence,
- des membres exerçant des fonctions d'encadrement et
- des membres des échelons supérieurs 15 et 16, faisant office de vivier.

La gestion du SPS est centralisée. Tous les postes à pourvoir à compter du 17^e échelon sont transmis au Bureau de la haute fonction publique. Ce bureau, créé en 1995, a pour objectif d'améliorer la flexibilité et la mobilité des hauts fonctionnaires néerlandais. Il établit avec le ministère concerné les fiches de poste et identifie les candidats potentiels.

Tous les hauts fonctionnaires bénéficient d'une nomination à titre permanent. Cependant, leur affectation est à durée déterminée:

- le „top management group“ est mandaté pour 7 ans non renouvelables,
- les autres membres du SPS pour une période de 3 à 7 ans.

Les hauts fonctionnaires font l'objet d'une évaluation annuelle.

L'accès à la haute fonction publique italienne se fait par le biais:

- d'un concours (pour 30% des cas),
- d'épreuves et entretiens (pour 70% des postes du 1^{er} degré).

Il est possible de recruter des responsables de direction parmi des experts du privé, dans la limite de 5% des postes. Ces derniers sont embauchés à la suite d'entretiens d'évaluation.

Les hauts fonctionnaires italiens signent un contrat à durée déterminée de 3 ou 5 ans. L'Etat fixe les objectifs à atteindre sur la période et détermine les conditions de rémunération:

- 60% sous forme d'un salaire fixe,
- 20% lié à la responsabilité du poste et
- 20% lié à l'atteinte des objectifs.

En 2002, les postes de cadres supérieurs étaient au nombre de 4.800:

- 4.400 dirigeants de base et
- 400 dirigeants „généraux“.

*

4. LE PROJET DE LOI No 4891

Le projet de loi No 4891 portant réforme du statut général des fonctionnaires de l'Etat contenait en son titre B des dispositions relatives aux conditions et modalités de nomination et de désignation de certains fonctionnaires occupant des postes à responsabilité particulière et visait ainsi à transposer le point de l'accord de coalition de 1999 relatif à une plus grande responsabilisation des cadres dirigeants.

L'article 1er, paragraphe 2 du titre B du projet de loi, prévoyait que les différents postes à responsabilité particulière censés tomber sous le champ d'application de la nouvelle réglementation seraient déterminés par voie de règlement grand-ducal. En date du 26 février 2002, le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative avait envoyé une lettre à tous les départements ministériels leur demandant de désigner les postes relevant de leurs services et susceptibles d'être pris en compte par le règlement grand-ducal en question. A titre d'exemple, le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative a retenu, au niveau du Ministère le poste du fonctionnaire chargé de la coordination générale et, au niveau des administrations dépendant du Ministère, les postes de Directeur de l'Administration du Personnel de l'Etat, de Directeur du Centre Informatique de l'Etat et d'Inspecteur Général de la Sécurité dans la Fonction Publique.

Le Conseil d'Etat s'opposait formellement à un amalgame qu'il décelait entre la filière administrative de la carrière supérieure et la filière du conseiller du gouvernement. En effet, il était inconcevable pour la Haute Corporation qu'il soit procédé à une différenciation quant aux effets de la révocation dans le chef des personnes nommées sur base des articles 76 et 77 de la Constitution, à savoir les membres du Gouvernement et leurs conseillers. Par ailleurs, elle exigeait, pour éviter tout arbitraire gouvernemental, l'inscription des conditions et critères essentiels de nomination sur les postes de fonctionnaires dirigeants dans la loi elle-même et non pas dans un règlement grand-ducal.

Suite à ces observations du Conseil d'Etat, la Commission de la Fonction publique a remanié le texte. Malgré ces amendements parlementaires au projet de loi 4891, le Conseil d'Etat a maintenu son opposition formelle dans son avis du 4 avril 2003. Tout d'abord les termes mêmes de „postes de responsabilité particulière“ prêtaient à confusion dans la mesure où cette terminologie était déjà utilisée à d'autres fins par le droit de la fonction publique dans le cadre de l'accès à un grade de substitution. De même les différences entre la nomination à une fonction, d'une part, et l'affectation à un emploi déterminé, le cas échéant distinct du grade et de la fonction, d'autre part, n'étaient pas suffisamment respectées.

Le Gouvernement précédent a reconnu que le dispositif tel que consacré par le projet de loi 4891 pouvait prêter à discussion et s'est déclaré d'accord de réexaminer la matière et de déposer un projet de loi séparé.

*

5. L'OBJET DU PROJET DE LOI No 5149

Le présent projet de loi 5149 ne s'inscrit plus dans le cadre d'une série d'autres mesures générales comme ce fut le cas avec le projet de loi 4891. Par ailleurs, le projet de loi 5149 ne fait plus la distinction entre postes qui ne sont pas attachés à un grade et les fonctions qui le sont. En effet, le nouveau mécanisme vise uniquement les fonctions de sorte qu'un non-renouvellement du mandat aura toujours pour effet le reclassement du fonctionnaire à une autre fonction, par définition inférieure.

Il est introduit la possibilité pour l'autorité de nomination de conférer un mandat à durée déterminée aux fonctionnaires occupant les fonctions suivantes:

- directeur général ou directeur général adjoint,
- président (à l'exception des fonctions de président du Conseil arbitral des assurances sociales),
- directeur, directeur adjoint ou sous-directeur,
- administrateur général ou premier conseiller de gouvernement,
- ministre plénipotentiaire,
- colonel, chef d'état-major, lieutenant-colonel, chef d'état-major adjoint ou lieutenant-colonel, commandant du centre militaire,
- premier inspecteur des finances, premier inspecteur de la sécurité sociale ou premier conseiller de direction,
- commissaire ou commissaire de gouvernement,
- secrétaire général et
- inspecteur général ou inspecteur général adjoint.

Ne sont pas concernés les représentants de la magistrature en raison de leur indépendance et de leur inamovibilité. Le président du Conseil arbitral des assurances sociales est également exclu de cette énumération, car ce poste est assimilé à un magistrat.

Il est prévu que le mandat de fonctionnaire dirigeant est limité à une durée de sept ans, mais est renouvelable.

Concernant la procédure à suivre après le terme des sept ans, la Commission est d'avis qu'une nouvelle décision n'a pas besoin d'être prise si le mandat du fonctionnaire en question n'est pas renouvelé. C'est, en effet, dans le cas de la prorogation du mandat qu'une nouvelle décision doit être prise, et non pas dans le cas d'une non-prorogation. Ainsi, étant donné qu'il n'y a pas de décision à prendre, il n'est pas besoin de motivation en cas de non-renouvellement de la nomination du haut fonctionnaire. Le septennat peut ainsi être pertinemment comparé à un contrat à durée déterminé (CDD). Quand le CDD vient à échéance, le travailleur n'a aucun droit à ce que ce contrat soit prolongé et il ne peut pas introduire de recours en justice à cet égard.

L'absence du droit au renouvellement du mandat ne doit pas être contournée à la suite d'une demande de renouvellement introduite par le fonctionnaire concerné avant l'expiration du mandat de sept ans.

Les hauts fonctionnaires dont le mandat n'a pas été renouvelé sont réintégrés dans la fonction la plus élevée de la carrière supérieure de l'administration (fonction qui ne peut évidemment pas correspondre à la fonction dirigeante qu'ils occupaient auparavant ou à une autre de ces fonctions prévues par le projet de loi).

Pour finir, il est précisé que le septennat ne sera applicable qu'aux fonctionnaires dirigeants nommés après l'entrée en vigueur du présent projet de loi. Il n'aura dès lors pas d'effets rétroactifs et il n'est pas porté atteinte aux droits acquis des fonctionnaires occupant actuellement un poste à responsabilité particulière et qui restent soumis à l'ancien régime.

*

6. AMENDEMENT GOUVERNEMENTAL SUR L'ABROGATION DE LA LIMITE D'AGE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

La directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail interdit les discriminations fondées sur l'âge. Par le biais d'un amendement gouvernemental du 6 octobre 2003, la limite d'âge actuellement fixée à 45 ans pour l'accès à la fonction publique devrait être abolie.

Le Conseil d'Etat a marqué son approbation à l'abrogation de cette limite d'âge. Il note toutefois que cette disposition législative n'a aucun lien avec l'objet du présent projet de loi et ne répond donc pas aux exigences de la technique législative. Il propose dès lors d'intégrer cette disposition dans un projet de loi à part.

Le Gouvernement a décidé de suivre le Conseil d'Etat et a déposé en date du 14 juin 2005 le projet de loi No 5485 modifiant la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat qui a pour objet l'abrogation de la limite d'âge.

*

7. AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

Selon la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, *„la possibilité de mettre prématurément fin aux fonctions de cadres dirigeants est totalement contraire aux principes de neutralité et d'indépendance, qui veulent que le fonctionnaire exerce une tâche administrative qui soit à l'abri du bon vouloir du pouvoir politique, selon le concept du fonctionnariat à vie.“*

„La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne saura cautionner que l'Administration publique soit dégradée au niveau d'un instrument de politique partisane aux mains du Gouvernement. Partant, la Chambre s'oppose formellement à l'introduction d'une possibilité, autre que celles d'ores et déjà prévues par le statut, de mettre prématurément fin à une fonction d'un fonctionnaire et elle recommande au Gouvernement de s'assurer, avant toute nomination à un poste à responsabilité, que son candidat est „the right (wo)man in the right place“.“

*

8. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat ne cache pas ses réserves à l'égard des mesures envisagées. Il note que la nomination à durée déterminée constitue une dérogation significative au principe de la nomination à vie du fonctionnaire consacré par la loi. Ainsi, „il est évident que toute exception doit être basée sur une norme juridique équivalente. Il n'entre donc pas en ligne de compte que le pouvoir exécutif puisse déterminer à son gré par voie de règlement les exceptions à ce principe. Il est pareillement inaccessible que le pouvoir réglementaire puisse s'arroger la faculté de déterminer le régime applicable, alors même que les critères essentiels seraient fixés par la loi.“

Suite à cet avis du Conseil d'Etat, le nouveau ministre a revu le texte du projet de loi et rédigé des amendements gouvernementaux en suivant les suggestions émises par la Haute Corporation.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat marque, d'un point de vue juridique, son approbation au texte amendé.

*

9. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Notons d'avance que le Conseil d'Etat n'a formulé aucune observation particulière quant au libellé des articles tels qu'ils ont été formulés dans la 2e série d'amendements gouvernementaux.

Ad article 1er

L'article 1er consacre le principe de la nomination à durée déterminée des fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes. Au 2e paragraphe sont recensées les fonctions tombant sous le champ d'application du présent projet de loi.

La Haute Corporation s'oppose formellement au libellé proposé dans la première version gouvernementale, car un mécanisme qui consiste à définir par une formule générale les fonctions dirigeantes tout en renvoyant à un règlement grand-ducal qui aurait pour objet de déterminer les fonctions dirigeantes visées ne présenterait pas la précision juridique requise. Le Conseil d'Etat a formulé une proposition de texte qui revient à énumérer dans l'article 1er les différentes fonctions soumises au principe d'une nomination à terme.

Le Gouvernement a décidé de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat, en enlevant cependant la carrière de vice-président du Conseil arbitral et en ajoutant celles d'inspecteur général adjoint et de commandant du centre militaire. Il reste à préciser que le poste de Secrétaire du Grand-Duc (ou Maréchal de la Cour) n'a pas été inclus dans cette énumération, étant donné que cette fonction est régie par une autre disposition légale, d'après laquelle la personne qui occupe ce poste peut être immédiatement nommée ou révoquée. Les postes d'administrateur général, de premier conseiller de Gouvernement et de ministre plénipotentiaire ont été inclus dans l'énumération des fonctions dirigeantes, étant donné que ce sont, par définition, des postes à responsabilité très élevée.

Le texte de l'article 1er est dès lors adopté comme suit:

„Art. 1er.– *La nomination aux fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat est faite pour une durée renouvelable de sept ans, sans préjudice de dispositions légales particulières prévoyant une nomination à durée déterminée pour un autre terme.*

Par fonction dirigeante au sens de la présente loi on entend les fonctions:

- *de directeur général ou de directeur général adjoint,*
- *de président, à l'exception des fonctions de président du Conseil arbitral des assurances sociales,*
- *de directeur, de directeur adjoint ou de sous-directeur,*
- *d'administrateur général ou de premier conseiller de Gouvernement,*
- *de ministre plénipotentiaire,*
- *de colonel, chef d'état-major, de lieutenant-colonel, chef d'état-major adjoint ou de lieutenant-colonel, commandant du centre militaire,*
- *de premier inspecteur des finances, de premier inspecteur de la sécurité sociale ou de premier conseiller de direction,*

- de commissaire ou de commissaire de Gouvernement,
 - de secrétaire général et
 - d'inspecteur général ou d'inspecteur général adjoint
- classées aux grades 16, 17, 18, S1, A13ter, A14bis, P13, P14, et E6 à E8 figurant à l'annexe A, Classification des fonctions, de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.*

Ad ancien article 2

L'ancien article 2 prévoyait de soumettre le renouvellement du mandat des agents occupant les postes à responsabilité particulière à une nouvelle intervention des autorités. Selon le Conseil d'Etat, cette précision est cependant redondante avec l'article 1er qui dispose déjà que la nomination des agents en question est renouvelable. Par conséquent l'article est supprimé.

Ad nouvel article 2 (ancien article 3)

Le nouvel article 2 précise les modalités qui sont applicables en cas de non-renouvellement du mandat.

Suite à une modification purement rédactionnelle proposée par le Conseil d'Etat, le Gouvernement a modifié le début de la phrase du paragraphe 1er, alinéa 1er, 1ère phrase, comme suit:

„Les fonctionnaires dont la nomination à une fonction dirigeante n'est pas renouvelée bénéficient ...“

Selon les amendements gouvernementaux, les fonctions de premier conseiller de gouvernement et d'administrateur général figurent dans le texte final. Ceci motive le remplacement de la première phrase du paragraphe 3 comme suit:

„Lorsque le cadre de l'administration ne comprend pas de carrière supérieure, lorsque les qualifications du fonctionnaire qui a fait l'objet d'un changement de fonctions sont incompatibles avec les fonctions de la carrière supérieure au sein de cette administration ou lorsqu'il s'agit de l'un des conseillers nommés sur base de l'article 76 de la Constitution et visés par l'article 1er de la présente loi, l'intéressé est nommé à la fonction la plus élevée de la filière administrative de la carrière supérieure de l'Administration gouvernementale.“

Cet amendement gouvernemental règle donc la situation du premier conseiller de gouvernement et de l'administrateur général, lorsque leurs mandats ne sont plus renouvelés.

Ad ancien article 4

L'ancien article 4 avait pour ambition d'éviter des malentendus qui pourraient surgir à l'occasion de la nomination des agents ayant fait l'objet d'un changement de fonctions à une fonction pour laquelle le statut général des fonctionnaires exige en principe les conditions d'admission traditionnelles relatives à l'examen-concours d'admission au stage, au stage ou à l'examen de fin de stage.

Le Conseil d'Etat juge que le libellé sous rubrique ferait utilement l'objet d'un paragraphe 5 du nouvel article 2, car il se trouve en rapport avec celui-ci. Le Gouvernement et la Commission ont décidé de suivre le Conseil d'Etat.

Ad nouvel article 3 (ancien article 5)

L'article 3 a pour finalité de modifier l'article 1er, paragraphe 1er de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat qui définit le fonctionnaire comme l'agent engagé à titre permanent et définitif sur une fonction déterminée. Il s'agit plus précisément de tenir compte des septennats pour les fonctionnaires dirigeants.

Suite aux observations du Conseil d'Etat, le texte ne fait plus référence à un règlement grand-ducal et fait abstraction de la modification visant la suppression de la limite d'âge.

Le nouvel article 3 se lit donc comme suit:

„Art. 3.– *L'article 1er, paragraphe 1er, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat est complété par un alinéa 4 libellé comme suit:*

„Par dérogation aux dispositions prévues au présent paragraphe des fonctionnaires peuvent être nommés à durée déterminée à des fonctions dirigeantes conformément aux dispositions de

la loi du ... déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat. “ “

Ad nouvel article 4 (ancien article 6)

L'article sous rubrique contient une disposition transitoire concernant les fonctionnaires en service auxquels la nouvelle loi n'est pas applicable.

Le Conseil d'Etat a formulé une opposition formelle quant au libellé du texte initial, car celui-ci serait contraire à l'article 36 de la Constitution, alors qu'il confère la possibilité de suspendre la prise d'effets de la loi. Il a soumis la proposition de texte suivante:

„La présente loi ne s'applique pas aux fonctionnaires nommés à une fonction dirigeante avant la date de son entrée en vigueur.“

Ainsi, il est également tenu compte de la suppression du règlement grand-ducal prévu dans le texte initial. La Commission s'est ralliée à la proposition de la Haute Corporation.

Ad nouvel article 5 (ancien article 7)

Cet article n'appelle pas d'observation particulière.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de la Fonction publique, de la Réforme administrative, des Media et des Communications recommande à la Chambre des Députés de voter le projet de loi dans la teneur suivante:

*

10. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat

Chapitre 1er. – Dispositions générales

Art. 1er.– La nomination aux fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat est faite pour une durée renouvelable de sept ans, sans préjudice des dispositions légales particulières prévoyant une nomination à durée déterminée pour un autre terme.

Par fonction dirigeante au sens de la présente loi on entend les fonctions:

- de directeur général ou de directeur général adjoint,
- de président, à l'exception des fonctions de président du Conseil arbitral des assurances sociales,
- de directeur, de directeur adjoint ou de sous-directeur,
- d'administrateur général ou de premier conseiller de Gouvernement,
- de ministre plénipotentiaire,
- de colonel, chef d'état-major, de lieutenant-colonel, chef d'état-major adjoint ou de lieutenant-colonel, commandant du centre militaire,
- de premier inspecteur des finances, de premier inspecteur de la sécurité sociale ou de premier conseiller de direction,
- de commissaire ou de commissaire de Gouvernement,
- de secrétaire général et
- d'inspecteur général ou d'inspecteur général adjoint

classées aux grades 16, 17, 18, S1, A13ter, A14bis, P13, P14, et E6 à E8 figurant à l'annexe A, Classification des fonctions, de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Art. 2.– 1. Les fonctionnaires dont la nomination à une fonction dirigeante n'est pas renouvelée bénéficient d'une nomination à la fonction la plus élevée de la carrière supérieure de l'administration dans laquelle ils étaient nommés à titre temporaire, à l'échelon de traitement correspondant à l'échelon de traitement atteint dans la fonction temporaire ou, à défaut d'échelon correspondant, à l'échelon de traitement immédiatement inférieur. Lorsque le cadre supérieur de l'administration comprend plusieurs carrières différentes, il est tenu compte, pour effectuer la nomination prévue à la disposition qui précède, des qualifications du fonctionnaire concerné.

Pour l'application de la disposition de l'alinéa 1er qui précède, il est tenu compte des allongements de grade dont le fonctionnaire peut bénéficier en application de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

L'article 22, paragraphe VII de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat n'est pas applicable.

Lorsque l'ancien traitement atteint dans la fonction temporaire correspond à un indice majoré sur base de l'article 4 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, l'échelon de traitement alloué aux termes de l'alinéa 1er du présent paragraphe est majoré de l'indice calculé sur la base de l'article 4 précité.

2. Par fonction la plus élevée de la carrière supérieure au sens du paragraphe 1er ci-dessus, il y a lieu d'entendre la fonction la plus élevée respectivement de la carrière supérieure de l'administration, de la carrière de l'officier de l'Armée, de la carrière du personnel du cadre supérieur de la Police et de la carrière supérieure de l'enseignement telle que celle-ci résulte des rubriques I, III et IV de l'annexe D de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat y non compris les fonctions visées à l'article 22, paragraphe VIII, b) de cette loi.

3. Lorsque le cadre de l'administration ne comprend pas de carrière supérieure, lorsque les qualifications du fonctionnaire qui a fait l'objet d'un changement de fonctions sont incompatibles avec les fonctions de la carrière supérieure au sein de cette administration ou lorsqu'il s'agit de l'un des conseillers nommés sur la base de l'article 76 de la Constitution et visés par l'article 1er de la présente loi, l'intéressé est nommé à la fonction la plus élevée de la filière administrative de la carrière supérieure de l'Administration gouvernementale. Les dispositions des alinéas 3 et 4 du paragraphe 1er du présent article sont applicables.

4. En cas d'absence de vacance de poste budgétaire dans les carrières visées aux paragraphes 1. et 3. du présent article, l'effectif du personnel dans ces carrières est augmenté temporairement jusqu'à la survenance de la première vacance de poste dans ces carrières.

Le fonctionnaire est placé hors cadre dans sa nouvelle carrière.

5. Les nominations prévues au présent article s'effectuent, le cas échéant, en dehors des conditions d'examen-concours, de stage et d'examen de fin de stage ainsi que des autres conditions spéciales prévues par les lois et règlements applicables aux carrières visées à l'article en question.

Chapitre 2. – Dispositions modificatives

Art. 3.– L'article 1er, paragraphe 1er, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat est complété par un alinéa 4 libellé comme suit:

„Par dérogation aux dispositions prévues au présent paragraphe des fonctionnaires peuvent être nommés à durée déterminée à des fonctions dirigeantes conformément aux dispositions de la loi du ... déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat.“

Chapitre 3. – Dispositions transitoire et d'entrée en vigueur

Art. 4.– La présente loi ne s'applique pas aux fonctionnaires nommés à une fonction dirigeante avant la date de son entrée en vigueur.

Art. 5.– Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Mémorial.

Luxembourg, le 27 octobre 2005

Le Rapporteur,
Patrick SANTER

Le Président,
Lucien THIEL

Service Central des Imprimés de l'Etat

5149/08

N° 5149⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI

**déterminant les conditions et modalités de nomination de
certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes
dans les administrations et services de l'Etat**

* * *

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(22.11.2005)

Le Conseil d'Etat,

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 16 novembre 2005 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

**déterminant les conditions et modalités de nomination de
certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans
les administrations et services de l'Etat**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 15 novembre 2005 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'Etat en ses séances des 4 mai 2004 et 11 octobre 2005;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 22 novembre 2005.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

Service Central des Imprimés de l'Etat

5149

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 205

19 décembre 2005

Sommaire

FONCTIONS DIRIGEANTES DANS LES ADMINISTRATIONS ET SERVICES DE L'ETAT

Loi du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat page 3268