



Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Procès-verbal de la réunion du 11 mai 2017

Ordre du jour :

- 7017 Projet de loi portant modification de la loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut changer d'administration
- Désignation d'un rapporteur
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Gilles Baum, M. Yves Cruchten, M. Lex Delles, M. Georges Engel, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth

M. Dan Kersch, Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative

M. Bob Gengler, Mme Anne Tescher, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

M. Jean-Paul Bever, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. David Wagner
M. Fernand Kartheiser, observateur

*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission

*

- 7017 Projet de loi portant modification de la loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut changer d'administration

Dès le début de la réunion de la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative (COFPRA), son Président Monsieur Yves Cruchten est désigné comme rapporteur du PL 7017.

Avant d'expliciter le PL 7017 qui se propose de modifier la loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut changer d'administration (désignée ci-après « la loi de 2015 »)¹ et de commenter l'avis du Conseil d'Etat y relatif, Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative tient à préciser que le présent projet de texte comporte avant tout deux objectifs :

- d'une part, simplifier la procédure sous-jacente au changement d'administration, somme toute assez lourde, et
- d'autre part, offrir une plus grande protection au fonctionnaire qui se porte candidat à un changement d'administration afin d'éviter qu'il ne soit pointé du doigt dans son administration d'origine.

Pour que les membres de la COFPRA soient mieux à même de saisir le contexte dans lequel un changement d'administration peut s'opérer, Monsieur le Ministre commente d'abord la procédure telle qu'elle se déroule à l'heure actuelle.

Tout fonctionnaire qui entend aujourd'hui changer d'administration sur base d'un poste vacant à occuper par le biais du recrutement interne doit en faire la demande au ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions.

Il doit aussi faire parvenir une copie de sa demande à

- son ministre et à son chef d'administration (ministre et chef d'administration du ressort d'origine), ainsi qu'au
- ministre et au chef de l'administration dont il demande de faire partie (ministre et chef d'administration du ressort de destination).

Dès que le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative accuse réception de la demande du fonctionnaire qui entend changer d'administration, le ministère contrôle la recevabilité de la demande ce qui en soi constitue une formalité administrative. Si la demande est déclarée recevable - ce qui est le cas à 99,99% -, toutes les entités concernées par la demande du fonctionnaire sont contactées afin qu'elles envoient au ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative leurs avis motivés quant au changement d'administration sollicité.. Sur base des avis sollicités, le ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions prend une décision et informe ensuite tous les candidats (le candidat retenu ainsi que les candidats non retenus) qui avaient brigué le poste vacant. Il est alors procédé à la nomination du candidat retenu à son nouveau poste dans sa nouvelle administration, soit par arrêté ministériel, soit par arrêté grand-ducal.

Pour faciliter cette procédure relativement complexe, le PL 7017 se propose d'y apporter des modifications. Le texte de loi en projet prévoit ainsi que le candidat adresse sa demande directement au chef d'administration concerné. Lorsqu'il s'agit d'un poste vacant auprès d'un ministère, la demande est à adresser au ministre du ressort étant donné que celui-ci est considéré comme chef d'administration de son département ministériel. En d'autres termes, le fonctionnaire qui entend changer d'administration n'aura plus besoin d'informer ni son

¹ La loi de 2015 avait introduit des modifications au niveau du changement d'administration, ceci notamment pour tenir compte des nouvelles dispositions légales relatives aux carrières suite aux réformes menées dans la Fonction publique.

chef d'administration actuel (chef d'administration du ressort d'origine) ni son ministre actuel (ministre du ressort d'origine) s'il fait partie d'un département ministériel.

Aux dires de Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, il s'agit ici d'un élément très important étant donné que cette nouvelle manière de procéder protège le fonctionnaire vis-à-vis de son chef d'administration ou ministre actuels qui pourraient voir sa volonté de partir d'un mauvais œil.

Ce n'est qu'à partir du moment où un candidat aura été retenu pour le poste vacant que le ministre du ressort de destination en informera le ministre du ressort d'origine

- en lui demandant son avis motivé sur un éventuel changement d'administration, et
- en lui proposant la date souhaitée pour un tel changement.

Lorsque les deux ministres concernés s'accordent sur le principe et la date du changement, l'autorité investie du pouvoir de nomination - qui est soit le Grand-Duc, soit le ministre du ressort de destination - procède à la nomination du fonctionnaire dans sa nouvelle administration. Le ministre du ressort de destination en informe le fonctionnaire retenu et fait également part aux autres candidats de sa décision de ne pas les recruter.

Dans ce cas bien précis, le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative n'interviendra donc pas.

Dans le cas où les deux ministres concernés seraient en désaccord (le ministre du ressort d'origine refusant de laisser partir le candidat choisi par le ministre du ressort de destination), le ministre du ressort de destination saisira le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative du dossier. En analysant l'argumentation de l'un et de l'autre, le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative prendra une décision motivée et, en cas de décision positive, en fixera la date d'effet.

Le PL 7017 instaure ainsi une nouvelle procédure de prise de décision concernant la demande de changement d'administration. Alors que la législation actuellement en vigueur confie la responsabilité de la décision au ministre de la Fonction publique, le nouveau dispositif prévoit un accord entre les ministres des ressorts concernés. En cas de désaccord entre les deux ministres, il appartiendra au ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative de trancher.

Sur ce point cependant, le Conseil d'Etat estime dans son avis relatif au PL 7017 que le projet de texte n'est pas conforme à l'article 76 de la Constitution et émet une opposition formelle. Aux yeux de la Haute Corporation, la loi ne saurait investir un ministre du pouvoir de trancher une divergence de vue entre deux autres ministres.

Par ailleurs, le Conseil d'État relève une troisième hypothèse, non expressément réglée dans le PL 7017. Si les deux ministres concernés sont d'accord à ne pas accorder le changement d'administration, cette décision, sous peine d'opposition formelle, doit être formalisée, motivée et communiquée au fonctionnaire. Ne pas le faire reviendrait à affecter les droits du fonctionnaire.

Pour tenir compte de ces deux oppositions formelles émises par la Haute Corporation, les auteurs du projet de texte proposent finalement que le ministre du ressort de destination transmette au ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative les candidatures reçues, et, s'il y a lieu,

- le nom du candidat retenu,
- l'avis motivé du ministre du ressort d'origine et

- une proposition de date pour la prise d'effet du changement.

Le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative accorde ou refuse alors le changement d'administration par une décision motivée.

La décision accordant le changement d'administration est transmise au fonctionnaire concerné tout comme l'est une copie aux ministres des ressorts concernés.

La décision refusant le changement d'administration est transmise au candidat et si elle concerne le candidat retenu par le ministre du ressort de destination, une copie de la décision de refus est transmise à ce dernier ainsi qu'au ministre du ressort d'origine.

Echange de vues :

Suite à la présentation du PL 7017 et de l'avis du Conseil d'Etat y relatif par Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, un représentant parlementaire DP est le premier à prendre la parole. Il se demande si avec le nouveau système mis en place allant de pair avec une simplification administrative, à savoir que le fonctionnaire qui entend changer d'administration n'aura plus besoin d'informer le chef d'administration du ressort d'origine ou le cas échéant le ministre du ressort d'origine s'il fait partie d'un département ministériel, les personnes responsables pour la bonne gestion du ressort d'origine ne risquent pas d'être prises au dépourvu ?

Une représentante parlementaire CSV abonde dans le même sens, se demandant si la manière de procéder à un changement d'administration telle que décrite ci-haut ne risque pas de nuire au bon fonctionnement du ressort d'origine ? Afin d'éviter que le chef d'administration ne soit pris de court par le départ d'un de ses collaborateurs, ne faudrait-il pas introduire dans les dispositions du PL 7017 un certain laps de temps, par exemple un mois, pour que celui-ci puisse se préparer à ce départ et réorganiser son administration en conséquence ?

Un fonctionnaire du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative leur fait observer que tel n'est pas le cas étant donné que la date de départ du collaborateur qui s'apprête à changer d'administration est convenue d'avance entre le ministre du ressort de destination et le ministre du ressort d'origine. En l'occurrence, il peut s'agir d'un mois, de 3 mois ou même plus si la présence du collaborateur en question est jugée indispensable dans son administration ou ministère d'origine, par exemple pour clôturer un dossier ou finaliser un projet.

Et au fonctionnaire du ministère de préciser encore une fois que ce n'est qu'à partir du moment où un candidat aura été retenu pour le poste vacant que le ministre du ressort de destination en informe le ministre du ressort d'origine

- en lui demandant son avis motivé sur un éventuel changement d'administration et
- en lui proposant la date souhaitée pour un tel changement.

La décision qu'un candidat n'a pas été retenu pour un poste vacant ne fera pas l'objet d'une information entre le ministre du ressort de destination et le ministre du ressort d'origine respectivement entre le chef d'administration du ressort de destination et le chef d'administration du ressort d'origine.

Un représentant parlementaire LSAP dit approuver cette nouvelle manière de procéder, c'est-à-dire de protéger le fonctionnaire qui, dans son intention d'aller travailler ailleurs, n'aura plus besoin d'en référer aux responsables de son ressort d'origine. Après tout, faire apprendre à son chef d'administration ou ministre que l'on a envie de changer d'air après 10 ou 20 ans de bons et loyaux services n'a rien d'évident ! Si jamais la candidature d'un fonctionnaire à un changement d'administration n'aboutit pas, il n'est pas plus mal que les responsables de son ressort d'origine ne l'apprennent pas étant donné que le fonctionnaire ayant formulé la demande devra continuer à travailler sous leur autorité.

Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative fait encore une fois savoir aux membres de la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative (COFPRA) que le PL 7017 permettra de faciliter la procédure relativement complexe et lourde du changement d'administration telle qu'elle se présente à l'heure d'aujourd'hui². La charge administrative y liée sera sensiblement réduite puisque désormais seul le candidat susceptible d'être retenu aura encore à la subir. Argument qui a certainement conduit le Conseil d'Etat ainsi que la Chambre des fonctionnaires et employés publics à également approuver cette procédure facilitée.

A la question d'une représentante parlementaire CSV pourquoi le PL 7017 entend modifier les conditions du changement d'administration alors que ce dernier venait seulement de faire l'objet de modifications par l'entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2015 de la loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut changer d'administration³, le fonctionnaire du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative lui répond qu'il s'est avéré que la règle, prévoyant qu'un changement d'administration ne peut se faire que « dans le même groupe de traitement, le même sous-groupe de traitement et le même grade », pose problème. En effet, le fait de limiter un tel changement au même sous-groupe de traitement peut avoir comme conséquence que, pour un poste vacant relevant du sous-groupe administratif, les demandes de fonctionnaires d'autres administrations qui disposent de la formation demandée, mais relèvent d'un autre sous-groupe - en raison notamment du fait qu'avant les réformes dans la Fonction publique, les différentes lois-cadre ne prévoyaient pas les mêmes carrières - ne sont pas recevables. Pour empêcher toute récurrence de tels cas de figure, le PL 7017 entend mettre un terme au confinement des changements d'administration au sein des sous-groupes de traitement.

En l'absence d'autres questions de la part des membres de la COFPRA, ceux-ci décident, d'un commun accord avec Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, de se revoir le 23 mai prochain, date à laquelle la présentation des amendements pour tenir compte des deux oppositions formelles émises par le Conseil d'Etat se trouvera alors à l'ordre du jour de la réunion.

² La mise en œuvre de la loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut changer d'administration, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2015, a montré que la procédure relative au changement d'administration y prévue reste encore trop fastidieuse :

- d'une part, en exigeant du candidat d'envoyer la demande au Ministre de la Fonction publique et jusqu'à quatre copies aux ministres des ressorts respectifs et aux chefs d'administration concernés, et
- d'autre part, en prévoyant que le Ministre de la Fonction publique demande des avis à tous ces ministres et chefs d'administration.

³ La loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut changer d'administration, qui est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2015, a introduit des modifications au niveau du changement d'administration, d'une part, en raison des nouvelles dispositions légales relatives aux carrières dans la Fonction publique et, d'autre part, pour adapter la procédure à suivre.

Luxembourg, le 11 mai 2017

Le Secrétaire-administrateur,
Jean-Paul Bever

Le Président,
Yves Cruchten