



Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Procès-verbal de la réunion du 09 mars 2017

Ordre du jour :

1. 7105 Projet de loi portant introduction d'une prime unique pour l'année 2016 dans le cadre de l'accord salarial du 5 décembre 2016 dans la Fonction publique
- Rapporteur : Monsieur Yves Cruchten
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. Présentation des "lignes de bonne conduite administrative"

*

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. David Wagner

M. Dan Kersch, Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative
Mme Paulette Lenert, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

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

*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission

*

1. 7105 Projet de loi portant introduction d'une prime unique pour l'année 2016 dans le cadre de l'accord salarial du 5 décembre 2016 dans la Fonction publique

En rapport avec le PL 7105 et la question de savoir si la prime unique de 1% du traitement barémique touché pendant l'année 2016, à verser sous forme d'allocation au 1^{er} avril 2017 aux fonctionnaires et employés de l'Etat, le serait aussi aux fonctionnaires et employés communaux - question restée en suspens suite à la dernière réunion de la Commission de la

Fonction publique et de la Réforme administrative (COFPRA) - , Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative confirme qu'aux fins du versement de la prime aux agents du secteur communal, il faudra passer par un règlement grand-ducal. Ce dernier a d'ailleurs déjà été approuvé par le Gouvernement réuni en conseil et vu l'urgence, le Gouvernement se dispense de solliciter l'avis du Conseil d'Etat y relatif de façon à ce que les fonctionnaires et employés communaux se voient verser ladite prime unique en même temps que les fonctionnaires et employés de l'Etat.

Dans ce contexte, un représentant parlementaire CSV se demande si en cas de recours devant le tribunal administratif, l'urgence pourrait être invoquée. Sachant que suite à l'accord salarial signé avec les responsables de la CGFP, il fallait élaborer un projet de loi pour garantir l'introduction d'une prime unique pour l'année 2016 à destination des fonctionnaires et employés de l'Etat, rien n'aurait empêché les autorités gouvernementales de rédiger en même temps un projet de règlement grand-ducal pour assurer concomitamment le versement de cette prime aux agents du secteur communal. Ceci dit, même si les membres de la COFRA n'avisent pas le règlement grand-ducal en question, le représentant parlementaire CSV voudrait juste signifier à Monsieur le Ministre que ni son groupe ni lui-même n'approuvent cette manière de procéder.

Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative répond au représentant parlementaire CSV qu'il ne partage que partiellement l'argumentaire qu'il vient de développer. S'il est vrai que tout un chacun peut contester un règlement grand-ducal devant les juridictions administratives, Monsieur le Ministre aimerait savoir qui dans ce cas bien précis oserait le faire. A quoi servirait la confection d'un règlement grand-ducal si la loi en elle-même n'a pas encore passé le cap du vote par la Chambre ? L'octroi de la prime aux agents du secteur communal ne pourra se faire que si la loi l'introduisant pour les fonctionnaires et employés de l'Etat a été approuvée par la Chambre. C'est la raison pour laquelle, aux yeux de Monsieur le Ministre, l'urgence invoquée est justifiée étant donné que les autorités gouvernementales veulent s'assurer que le versement de la prime aux agents du secteur communal se fasse dans les mêmes délais que pour les fonctionnaires et employés de l'Etat.

Après cet intermède, le projet de rapport relatif au PL 7105 est finalement adopté à l'unanimité de tous les membres de la COFPRA.

2. Présentation des "lignes de bonne conduite administrative"

La deuxième partie de la réunion du 5 mars 2017 voit Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative présenter aux membres de la COFPRA des « lignes de bonne conduite administrative ».

En sa qualité de promoteur de la bonne administration et suite à une recommandation de sa part à l'égard du Gouvernement - recommandation 49 relative à l'introduction d'un Guide de bonne conduite administrative -, la Médiateure avait rendu l'attention sur le fait qu'il lui serait difficile d'évaluer toute action administrative en l'absence de critères de bonne administration.

Dans sa démarche, la Médiateure s'était notamment référée au niveau européen, à savoir à

- l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux (principes du service public que les fonctionnaires doivent respecter), ainsi qu'au
- Code européen de bonne conduite qui existe déjà depuis de nombreuses années.

Aux dires de Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, il s'agira en premier lieu de garantir une administration juste et indépendante afin que tous les citoyens soient traités de manière égale et que leurs dossiers le soient dans un délai raisonnable. Il s'agira aussi d'entendre chaque citoyen avant qu'une décision individuelle ne soit prise à son égard tout comme il s'agira d'assurer l'accès de chaque citoyen à son dossier. Chaque administration sera tenue de motiver sa (ses) décision(s) tout comme chaque citoyen, lésé par l'administration, aura droit à être dédommagé. Par ailleurs, il devra être assuré que l'administration réponde au citoyen dans la langue dans laquelle celui-ci s'est adressé à l'administration, à condition bien sûr qu'il s'agisse d'une langue européenne, reconnue par l'Union des Vingt-huit.

La Médiateure avait élaboré toute une panoplie de principes dont une majorité est déjà utilisée au quotidien tandis que d'autres ne le sont toujours pas. Pour certains de ces principes, des textes - c'est-à-dire des lois - existent déjà, tandis que pour d'autres, ce n'est pas encore le cas.

A ce titre - cas où des textes de loi garantissent l'application de critères de bonne administration -, l'on peut notamment citer :

- le règlement grand-ducal de 1979 sur les procédures dans les administrations étatiques et communales,
- le statut du fonctionnaire,
- des jurisprudences dont dérivent certains principes, considérés aujourd'hui comme des principes standard, ainsi que
- le droit informel (soft law) qui, au fur et à mesure, a imposé certains principes de bonne conduite administrative.

Selon Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, les agents des administrations de l'Etat seront dorénavant tenus de respecter - sous réserve de compatibilité avec leurs obligations légales ou réglementaires par ailleurs applicables - un certain nombre de droits dont disposeront les utilisateurs de tout service public. Ces droits, classifiés et regroupés en 5 grandes rubriques ¹, le sont en autant de « lignes de bonne conduite administrative » à destination des agents de l'Etat. Le Gouvernement s'engage ainsi à tout mettre en œuvre pour propager et promouvoir ces lignes de bonne conduite, ce qui, par la force des choses, devra s'accompagner par un changement dans les mentalités. Monsieur le Ministre n'hésite pas à y aller de son qualificatif en affirmant que les administrations de l'Etat se doivent d'être au service des citoyens qui, au-delà du seul fait de les financer, ont également droit à des prestations de qualité. Et d'ajouter que si on arrive à insuffler un changement dans les mentalités, on débouchera aussi sur une meilleure qualité du service offert, davantage ciblé sur le client que ce ne fut le cas jusqu'à présent. Comment dès lors procéder ? Par des campagnes de sensibilisation aux dires de Monsieur le Ministre, mais aussi à travers l'incitation (motivation) et la formation. Dans le cadre de la formation initiale des agents de l'Etat, il faudra mettre un accent particulier sur la qualité du service public offert tout comme il faudra veiller à ce que ce sujet soit toujours et encore abordé dans le cadre des formations continues.

Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative précise encore que les lignes de bonne conduite administrative retenues par le Gouvernement l'ont été en

¹ accessibilité des administrations et accueil du public ; informations données aux usagers ; prise de décision claire et transparente ; suivi personnalisé ; amélioration constante des services offerts par l'Administration

étroite collaboration avec la Médiateure qui se réjouirait si elles trouvaient encore leur application avant qu'elle ne parte définitivement à la retraite.

C'est alors au tour de chacune de ces lignes d'être énumérées et explicitées par Monsieur le Ministre devant les députés présents de la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative (COFPRA).

Echange de vues

L'exercice une fois terminé, une première question, émanant du Président de la COFPRA, a trait à la manière dont les agents de l'Etat peuvent être sensibilisés aux lignes de bonne conduite administrative élaborées par le Gouvernement. Cette sensibilisation, est-elle envisagée par l'envoi d'une simple note aux chefs de service ou est-ce que chaque agent de l'Etat sera systématiquement formé à l'utilisation de ces lignes de conduite ?

Dans sa réponse, Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative spécifie que les lignes de bonne conduite administrative, après avoir fait l'objet d'une présentation aux membres de la COFPRA, seront publiées sur le site Internet du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative. Pertinemment conscient que cela ne sera point suffisant, il projette de surtout mettre l'accent sur la formation, c'est-à-dire de rendre obligatoire pour les agents de l'Etat formés à l'Institut national d'administration publique (INAP) un cours spécialement dédié aux lignes de bonne conduite administrative afin que celles-ci deviennent partie intégrante de leur culture administrative générale. De même, des cours spéciaux en relation avec les grands principes d'une bonne conduite administrative verront le jour et seront dispensés dans le cadre de la formation continue de chaque agent. En fin de compte, un guide concis et complet, reprenant en détail chacune des lignes de bonne conduite administrative élaborées par le Gouvernement, sera conçu et mis à la disposition de chaque agent.

Survient ensuite une question d'un représentant parlementaire de déi gréng qui voudrait se renseigner sur l'utilisation des langues dans les administrations et services de l'Etat sachant que :

- parmi les trois langues administratives du Luxembourg, le français est la langue législative et judiciaire, la seule langue dont les autorités se servent pour la rédaction des lois et utilisée par l'administration et la justice concurremment avec l'allemand,
- parmi les trois langues administratives du Luxembourg, l'allemand, pour des raisons historiques, est souvent l'apanage de l'administration fiscale et cadastrale (le Luxembourg a adopté le modèle fiscal allemand et a été cadastré pour la première fois complètement par l'armée allemande, sous l'occupation pendant la Première Guerre mondiale),
- les documents administratifs sont généralement délivrés en français et en allemand ;
- de par le fort développement du secteur bancaire, la diversification de l'économie et l'arrivée de personnes de plus en plus qualifiées et spécialisées, l'usage de l'anglais comme langue de travail est devenu fréquent,
- de par une communauté lusophone fortement représentée au Luxembourg (environ 17% de la population), la langue portugaise est de plus en plus pratiquée.

Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative lui fait observer que déjà à l'heure qu'il est, un certain nombre d'agents éprouvent des difficultés pour répondre par écrit dans un luxembourgeois, français et allemand corrects aux utilisateurs de l'administration publique. L'écriture du luxembourgeois mise à part, dont il avoue lui-même

ne pas être un auteur irréprochable, Monsieur le Ministre fait remarquer que le français se trouve de plus en plus malmené à l'écrit par un grand nombre d'agents publics. Il dit féliciter les administrations qui, sollicitées en anglais ou en portugais par des résidents étrangers au Luxembourg, arrivent à leur répondre correctement dans ces langues. Ce qui, selon Monsieur le Ministre, ne doit pas empêcher que l'on s'interroge sur les limites d'un tel service fourni par une administration polyglotte. Que fera-t-on le jour où, suite à un avis ou une décision fournie par une administration en anglais ou en portugais, le citoyen concerné formule un recours ? C'est là toute la question ! Jusqu'au jour d'aujourd'hui, Monsieur le Ministre n'a connaissance que de positions d'administrations rédigées en anglais ou en portugais sans que celles-ci ne puissent être assimilées à des décisions formelles. Si un jour cependant, l'on décidait de formuler des avis ou décisions dans des langues autres que celles qui ont cours au Luxembourg d'un point de vue administratif, cela pourrait être synonyme de conséquences considérables.

A ce titre, un représentant CSV fait observer qu'à l'occasion de la dernière séance plénière à la Chambre, les Députés ont adopté un projet de loi réglant l'usage des langues dans l'organisation judiciaire. Dans ce cadre, le justiciable peut désormais exiger que tous les éléments d'une affaire le concernant et traitée devant la justice lui soient communiqués dans sa langue natale respectivement dans la langue qu'il maîtrise. Selon le représentant CSV, la mise en œuvre de cette loi s'avère compliquée et coûteuse ce qui devrait inciter l'Etat luxembourgeois à y réfléchir à deux fois s'il souhaite un jour faire communiquer ses administrations et services dans d'autres langues que celles communément admises comme langues administratives au Grand-Duché. Même si à l'avenir, et avec l'évolution socio-économique et démographique en cours, il sera difficile voire impossible pour des administrations et services de l'Etat de faire l'économie de la traduction de certaines pièces et documents vers d'autres langues.

Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative consent à la réflexion faite par le représentant CSV qui voudrait également en savoir un peu plus sur le champ d'application de ces lignes de bonne conduite administrative. Quels fonctionnaires tomberont sous leur champ d'application ? Uniquement des fonctionnaires officiant en tant que fonctionnaires de l'Etat central, c'est-à-dire dépendant directement des ministères ou aussi des fonctionnaires relevant d'établissements publics ? Qu'est-ce qu'il en sera des fonctionnaires communaux ? Par ailleurs, le représentant CSV se pose la question de la forme que prendront ces lignes de bonne conduite administrative. Alors qu'au stade actuel des choses, elles constituent au mieux des recommandations, vont-elles évoluer vers des directives d'ordre général ou seront-elles un jour implémentées par voie de règlement grand-ducal ? Le représentant CSV se demande aussi comment l'application de ces lignes de bonne conduite administrative sera contrôlée et si, le cas échéant, leur non-respect pourrait faire l'objet de sanctions, à l'image de ce qui se passe par exemple pour les Députés et les Conseillers d'Etat s'ils enfreignent leur code de déontologie. Enfin se pose la question de la mise en vigueur de ces lignes de bonne conduite administrative : devrait-elle se faire à travers une publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ou faudrait-il procéder autrement pour que ces lignes de bonne conduite gagnent en crédibilité et aillent au-delà du simple effet d'annonce ?

Se référant au champ d'application des lignes de bonne conduite administrative élaborées, Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative précise qu'elles sont, dans un premier temps, destinées à toutes les administrations de l'Etat et devraient à terme s'étendre aux communes.

Mandaté par le Gouvernement d'exposer les présentes lignes de bonne conduite administrative aux Députés et sachant qu'il avait été convenu au préalable qu'elles ne feraient pas l'objet d'un code à base réglementaire, Monsieur le Ministre affirme qu'il s'agit en fait de bonnes pratiques. Cependant, il est souhaitable que ces lignes de bonne conduite soient employées par un maximum d'administrations, y compris les établissements publics, du moins pour ce qui est des fonctionnaires qui en font partie. Pour ce qui est des autres

personnels de ces établissements qui ne bénéficient pas du statut du fonctionnaire, ils ne sont a priori pas tenus de se conformer à ces lignes de bonne conduite à moins qu'une base légale, encore à créer, ne les force à s'y soumettre.

Concernant le contrôle et la sanction, il va de soi que si aucune base réglementaire ne sous-tend les lignes de bonne conduite administrative élaborées, nulle sanction ne sera possible, à moins que l'administration ne sanctionne elle-même un fonctionnaire, mais ce dans le cadre de la discipline que celui-ci aurait enfreinte ou encore dans le cadre de la gestion par objectifs que celui-ci n'aurait pas atteints.

Quant à la mise en vigueur des lignes de bonne conduite administrative évoquées, elle se ferait par le biais d'une circulaire communiquée par le Conseil de Gouvernement aux différents ministères et administrations concernés. Pour que ces lignes de bonne conduite ne risquent pas de rester lettre morte et trouvent une application dans le fonctionnement quotidien des administrations et services de l'Etat, Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative est d'avis qu'elles méritent d'être abordées et approfondies dans les formations (initiale et continue) dispensées à chaque agent ainsi que de figurer dans un recueil lui servant en quelque sorte de référentiel. Par ailleurs, dans le cadre de la mise en place d'un système de gestion par objectifs dans chaque administration, Monsieur le Ministre pense que le respect de ces lignes de bonne conduite administrative devra, par la force des choses, figurer à l'agenda de tout entretien individuel d'un fonctionnaire mené avec son supérieur hiérarchique.

Un représentant de déi Lénk aimerait connaître l'impact des lignes de bonne conduite administrative présentées par Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative sur le projet de loi relative à une administration transparente et ouverte (PL 6810)², projet de loi déposé le 5 mai 2015 par Monsieur le Premier Ministre, analysé à l'heure qu'il est par les Députés de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace et dont le représentant de déi Lénk a l'impression qu'il fait un peu du surplace.

Dans sa réponse, Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative affirme que le PL 6810 qui entend garantir un meilleur accès des citoyens à l'information, une fois entré en vigueur, sera à coup sûr synonyme d'un certain nombre de changements dans le fonctionnement quotidien des administrations de l'Etat. Et de rajouter

² Le projet de loi n°6810 a pour objet de définir le cadre pour la mise en oeuvre d'une politique d'ouverture aux citoyens des documents qui sont détenus par les administrations et services de l'Etat, les communes, les établissements publics placés sous leur tutelle ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, dans la mesure où les documents correspondent à une activité administrative.

Le texte proposé transpose ainsi la partie du programme gouvernemental qui prévoit que *„le Gouvernement veillera à ce que l'administration adopte ses décisions dans la transparence et dans le dialogue avec les citoyens. Il déposera un nouveau projet de loi en vue d'introduire au profit des citoyens un droit d'accès élargi à l'information et aux documents administratifs, basé sur le principe que l'Etat doit de sa propre initiative donner l'accès aux informations“*.

Le nouveau texte met ainsi en oeuvre l'engagement pris par le Gouvernement en faveur d'une administration plus ouverte. Un accent particulier est mis sur la transparence des processus décisionnels, ce qui devrait permettre de renforcer la confiance des citoyens dans l'administration puisqu'ils seront en mesure de suivre, de comprendre et de contrôler l'activité de l'Etat.

Le projet de loi pose le principe de l'ouverture et du partage en ligne des documents administratifs. L'administration devra prendre l'initiative de publier en ligne les documents qui ont vocation à être librement accessibles en application des règles inscrites dans le projet de loi. L'obligation de diffuser ces documents présente pour l'administration l'avantage que la publication des documents y est simple et peu coûteuse alors que l'accès à ces documents par l'internaute est facile, pratique, rapide et économique.

Le droit d'accès est ainsi étendu aux documents détenus par des personnes morales fournissant des services publics. Il en est de même des documents détenus par la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, le Médiateur et la Cour des Comptes.

que, à l'instar de toute autre loi touchant de près ou de loin les fonctionnaires de l'Etat, elle sera à observer mais encore faudra-t-il que ces derniers sachent que cette loi existe et qu'ils sont censés l'appliquer. Certes, le célèbre adage « nul n'est censé ignorer la loi » représente une fiction juridique, mais selon Monsieur le Ministre et à l'heure qu'il parle, un certain nombre de fonctionnaires ignorent encore et toujours qu'ils doivent motiver les décisions qu'ils rendent pour le compte de l'Etat luxembourgeois. En d'autres mots, l'Etat luxembourgeois se trouve dans une situation dans laquelle il se voit contraint de former encore davantage ses fonctionnaires afin que ceux-ci agissent conformément aux lois et règlements existants.

Concernant les craintes formulées par le représentant de déi Lénk que, une fois les lignes de bonne conduite administrative implantées, l'accès des citoyens à une meilleure information voulu par le PL 6810 risque d'être empiété, un représentant CSV ajoute que l'exercice auquel nombre de fonctionnaires se livrent au quotidien, c'est-à-dire le traitement de dossiers mêlant des données personnelles à des données d'ordre plus général, peut parfois s'avérer périlleux. En quelque sorte, il leur faut naviguer entre les lois tout en respectant l'une sans entrer en conflit avec l'autre, tout en exécutant l'une sans violer l'autre. Le risque inhérent à ce genre d'exercice est que le fonctionnaire se réfugie derrière une loi pour ne pas devoir en exécuter une autre.

Parmi les lignes de bonne conduite administrative venant d'être énoncées par Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, une représentante CSV se réfère au droit de tout usager, en contact avec un service public étatique, d'obtenir à tout courrier une réponse circonstanciée, rédigée dans un langage clair et simple et dans un délai raisonnable. Pour ce qui est du délai raisonnable qui, à l'image d'un élastique peut être étendu à souhait, elle aimerait savoir s'il n'était pas plus approprié de se référer à un délai précis, par exemple de 3 mois. A ce, Monsieur le Ministre lui répond qu'il ne sert à rien de fixer un délai précis, mais qu'il convient de répondre dans un laps de temps susceptible d'arranger toutes les parties.

A une question de la même représentante CSV de savoir si le droit de l'usager à un accusé de réception systématique peut être garanti par le système actuellement en place de la gestion électronique des documents (GED) utilisé par l'Etat luxembourgeois, la réponse est non. Aux dires de Monsieur le Ministre, le nouveau système de GED encore à l'étude qui à terme remplacera l'ancien devrait néanmoins être en mesure de le faire. Toutes les applications « métier » qui se font à travers le Guichet unique et dont les procédures ont été digitalisées sont d'ores et déjà capables de lancer un tel accusé de réception.

Un représentant CSV, de son propre aveu plus souvent en désaccord qu'en accord avec les initiatives préconisées en matière de réforme administrative par Monsieur le Ministre, dit souscrire entièrement à l'élaboration de ces lignes de bonne conduite administrative et va jusqu'à souhaiter qu'elles puissent trouver leur prolongement dans le secteur communal. Cela aiderait même les bourgmestres dans leur prise de décision dans la mesure où celle-ci reposerait sur un travail constructif mené de concert avec les citoyens. Le représentant CSV aimerait aussi les lignes de bonne conduite administrative, élaborées par le Gouvernement, dicter les relations entre administrations, notamment entre administrations communales et administrations étatiques. Pièces à l'appui, il affirme pouvoir prouver que l'Etat, à de nombreuses reprises dans ses relations avec les communes, a fait l'objet de condamnations pour cause de non application de ces règles de bonne conduite.

En se référant au **point 3. intitulé « Une prise de décision transparente et claire »** et notamment au **« droit à une décision conforme à la législation applicable, aux pratiques habituelles »**, le représentant CSV fait observer qu'il faut aussi savoir ce que ce

droit représente et ce qu'il implique. En l'espèce, il s'agit du principe de l'estoppel³ dont les origines se trouvent dans le droit des pays anglo-saxons et qui, par l'application des présentes lignes de bonne conduite administrative élaborées par le Gouvernement, fera donc son entrée dans le droit luxembourgeois. D'ailleurs, il existe des jurisprudences en provenance de la Cour administrative qui ont justement condamné l'Etat pour avoir enfreint ce principe en prenant, pour quelque raison que ce soit, dans un dossier donné une position contraire à celle qu'il avait prise dans un dossier similaire antérieur.

Citant le « **droit d'obtenir le redressement d'une décision non conforme aux normes applicables** » évoqué sous le **point 5. « Une amélioration constante des services offerts par l'Administration** », le représentant CSV fait remarquer que ceci implique pour l'Etat que dès qu'un jugement le condamne, il doit s'y conformer. De même en ce qui concerne le « **droit à réparation en cas de préjudice dû à un dysfonctionnement de l'administration** » - droit également évoqué sous le **point 5. « Une amélioration constante des services offerts par l'Administration** » -, le représentant CSV rend attentif au fait qu'il découle de ce droit que l'Etat accepte, si une décision de sa part est annulée par un jugement du tribunal administratif, que le plaignant n'a plus besoin de passer par un tribunal civil pour déclencher une action sur base de la loi du 1^{er} septembre 1988. En d'autres termes : une fois les lignes de bonne conduite administrative implémentées, l'Etat s'exécutera volontiers si un jugement lui donne tort.

Pour illustrer son propos, le représentant CSV se sert de l'exemple d'une autorisation de bâtir accordée à un citoyen et annulée par une décision du tribunal administratif. D'après le texte de la loi de 1988, l'Etat a une responsabilité objective dès lors qu'il y a eu un dysfonctionnement interne de ses services. Le citoyen qui voit son autorisation de bâtir annulée par une décision du tribunal administratif n'a pas besoin de prouver que l'Etat, c'est-à-dire l'administration, a commis une faute. Du fait que l'autorisation de bâtir a été annulée, il y a donc eu dysfonctionnement et dès lors, le citoyen peut faire condamner l'Etat au tribunal civil pour ce dysfonctionnement et lui demander ainsi réparation.

Un autre représentant CSV tient à préciser que dans le projet de texte de la nouvelle Constitution en élaboration, il est prévu que l'Etat prenne à chaque fois ses responsabilités dès qu'un ministre ou une administration, de par un acte ou une décision prise, cause un tort ou un préjudice à un citoyen. Et d'ajouter que ceci est aussi dû au fait que dans un certain nombre de cas, des citoyens lésés n'ont toujours pas eu droit à réparation sur base de la loi de 1988.

Le représentant CSV, venant de souligner à quel point l'adoption de certaines lignes de bonne conduite administrative par les administrations étatiques pourrait porter à

³ Le principe de l'estoppel, également connu sous le nom de principe de l'interdiction de se contredire au détriment d'autrui (non concedit venire contra factum proprium), vise à sanctionner une partie qui, par son comportement contradictoire, a trompé la confiance légitime de son adversaire. Est constitutif d'un estoppel, aux yeux de la Cour de cassation française, « un changement de position, en droit, de nature à induire en erreur sur ses intentions ». L'estoppel suppose (i) un changement de position en droit d'une partie et (ii) la prise en considération de ce comportement procédural par l'autre partie de nature à l'induire en erreur sur ses intentions.

Il ne faut toutefois pas oublier que la sanction de l'estoppel - la fin de non-recevoir - est radicale pour le plaideur malheureux. Le mécanisme de l'estoppel, comme toute irrecevabilité, prive en effet le demandeur de l'accès au juge. Une interprétation trop large du principe de l'estoppel pourrait ainsi conduire à une violation des droits de la défense.

MOSLER définit l'estoppel très simplement : « Estoppel operates on the assumption that one party has been induced to act in reliance on the assurances or other conduct of another party, in such a way that it would be prejudiced were the other party later to change its position ». Le contenu du principe consiste en ce qu'une partie s'est fondée sur les assurances ou les comportements suffisamment clairs d'une autre partie, établissant que la confiance qu'elle a accordée à la conduite de l'autre l'a amenée à modifier sa position, à prendre des dispositions, d'une manière telle qu'elle subirait un préjudice si l'autre partie était autorisée à revenir sur ses comportements.

conséquences, plaide pour que ces lignes soient publiées par le Gouvernement sous la forme d'une circulaire administrative.

Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, ne se déclarant pas en accord total avec ce qui précède, revient encore une fois sur le but premier de la démarche gouvernementale. En tenant à imposer les lignes de bonne conduite administrative élaborées, les autorités veulent avant tout signifier aux agents dans les administrations étatiques que leurs décisions, annulées parce que non conformes, peuvent porter à conséquences, c'est-à-dire peuvent faire condamner l'Etat à des réparations ou à des sanctions financières. De cette façon, les autorités gouvernementales entendent déclencher une prise de conscience des agents et un changement de mentalité.

Par ailleurs, Monsieur le Ministre fait savoir aux membres présents de la COFPRA qu'il envisage, une fois leur aval donné pour que les lignes de bonne conduite administrative élaborées par le Gouvernement soient définitivement arrêtées, de rencontrer les représentants du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises pour leur suggérer une transposition de celles-ci dans le secteur communal, sachant toutefois que le SYVICOL ne pourra octroyer à aucune ville ou commune luxembourgeoise de procéder de la sorte. Cela permettra au moins aux fonctionnaires communaux, à l'instar de ce qui va se faire pour les fonctionnaires gouvernementaux et ceux présents dans les administrations, d'être sensibilisés à ces bons principes, que ce soit au cours de formations initiales, de formations continues ou encore par l'édition d'un guide pratique en la matière.

Après ces précisions données par Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, une représentante CSV lui adresse une question sur le suivi électronique des dossiers dont il fut toujours question dans le cadre de la révolution digitale. Etant donné que ce suivi électronique n'est pas encore implanté ou l'est encore insuffisamment et que nombre de citoyens désirent s'informer par téléphone à quel stade de la procédure se trouve leur dossier administratif, ne faudrait-il pas systématiquement introduire dans chaque administration des plages horaires durant lesquelles des agents pourraient les renseigner ?

Monsieur le Ministre lui répond qu'en pratique, tout citoyen, soucieux d'en savoir plus sur son dossier, peut se renseigner pendant les heures d'ouverture à tout moment auprès des administrations de l'Etat. Cependant, comme le nombre de dossiers à traiter dans certaines administrations peut se révéler important et qu'ils entendent se consacrer entièrement à cette tâche, les agents de celles-ci délaissent complètement le téléphone et ne répondent pas. Ce qui, selon Monsieur le Ministre, n'est évidemment pas souhaitable. A son goût, le retraçage de beaucoup de dossiers administratifs devrait se faire par le biais du tracking, c'est-à-dire par un suivi automatique du dossier par le citoyen sur Internet. Ceci d'autant plus que beaucoup de dossiers exigent, à des fins d'avis, des aller-retour entre administrations. Monsieur le Ministre fait aussi observer que le programme « Einfach Lëtzebuerg »⁴ fait état

⁴ Le 11 mars 2016, les ministres réunis en Conseil ont adopté un **programme d'action gouvernemental de simplification administrative intitulé "Einfach Lëtzebuerg"**. Le gouvernement s'engage à relever le défi de la mise en place d'une véritable politique réglementaire qui réponde à la simplification administrative et à la réduction des charges administratives au moyen d'un programme national pour une réglementation affûtée et performante, "Einfach Lëtzebuerg", dont l'objectif est d'offrir un cadre simple, clair et prévisible aux entreprises et aux citoyens.

Ce programme visera à réduire les contraintes administratives, à supprimer les charges réglementaires ainsi qu'à simplifier et améliorer la conception et la qualité des législations et des processus, de manière à pouvoir atteindre les objectifs stratégiques du gouvernement. L'approche retenue s'agence autour des éléments suivants : un réexamen sélectif et stratégique de la législation existante ; un contrôle de qualité pragmatique et efficace ; davantage de transparence et de consultation ; une digitalisation stratégique et intelligente des procédures, l'application des mêmes principes au niveau international.

d'un certain nombre de projets de tracking dans les administrations dont il ne peut néanmoins pas encore révéler les détails à l'heure qu'il est. D'un côté, cette technique de tracking permettra aux agents dans les administrations de moins perdre de temps au téléphone et de se consacrer davantage aux dossiers et, de l'autre, elle rassurera l'administré en lui prouvant que son dossier est bien en voie de traitement et non en train d'accumuler de la poussière au fond d'un tiroir.

Faisant remarquer que toutes les lignes de bonne conduite administrative évoquées par Monsieur le Ministre devraient avoir fait leur entrée dans les mœurs depuis belle lurette, un représentant DP regrette qu'un certain nombre d'administrations et de communes au Grand-Duché connaissent toujours des déficits incompréhensibles en la matière. Mais comment opposer ces déficits aux agents concernés et leur faire comprendre qu'ils devraient changer d'attitude et de mentalité ? Le représentant DP doute fortement que la seule sensibilisation constitue un remède approprié et permette de faire bouger les choses. A cet égard et en ce qui concerne les déficits relevés en matière de bonne conduite administrative, ne vaudrait-il pas mieux que chaque administration soit obligée de faire systématiquement son propre bilan annuel pour en tirer les conséquences qui s'imposent ? Par ailleurs, il plaide pour une transposition intégrale de ces lignes de bonne conduite administrative dans le secteur communal. En effet, les administrés auraient du mal à comprendre qu'elles puissent s'appliquer aux agents des administrations et services étatiques alors que les agents communaux en seraient exemptés.

Revenant à la problématique de la maîtrise dans les administrations et services de l'Etat des trois langues administratives officielles du Grand-Duché que sont le français, l'allemand et le luxembourgeois, Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative fait observer qu'il s'avère de plus en plus compliqué de recruter, parmi les citoyens de nationalité luxembourgeoise, des candidats aptes à remplir cette condition, que ce soit pour embrasser une carrière de fonctionnaire ou d'employé de l'Etat. Devant les difficultés actuelles déjà très prononcées de recrutement qui feront qu'à terme, il sera inéluctable de devoir recourir à des résidents de nationalité non luxembourgeoise pour venir remplir les rangs des serviteurs de l'Etat, Monsieur le Ministre prévoit encore une amplification de ce phénomène. D'où, selon lui, la nécessité absolue pour l'Etat luxembourgeois, en ce qui concerne la formation de ses futurs agents, de changer sa façon de penser, de se réorienter et se réinventer. Aux yeux de Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, cela passera par une nécessaire adaptation de la formation dispensée à l'Institut national d'administration publique (INAP) qui devra se muer progressivement en une véritable école de l'administration d'où sortiront alors des cadres et employés taillés sur mesure aux besoins spécifiques des différents services et administrations étatiques. C'est aussi dans cette véritable école de l'administration que les lacunes constatées au niveau de la pratique surtout écrite des trois langues administratives ayant cours au Grand-Duché pourront alors être comblées.

A la demande de Monsieur le Président de la COFPRA de savoir si les membres de tous les groupes et sensibilités politiques présents approuvent et sont en mesure de donner leur feu vert à une implémentation future des lignes de bonne conduite administrative présentées par Monsieur le Ministre, une représentante CSV lui signale que l'accord demandé n'a pas lieu d'être étant donné que l'acte juridique déclarant lesdites lignes d'application - en l'occurrence une circulaire - relève exclusivement du pouvoir exécutif et que la Chambre des Députés n'a pas voix au chapitre. Néanmoins, elle tient à faire savoir que son groupe parlementaire salue l'initiative prise par le Gouvernement et ne peut que donner son acquiescement aux lignes de bonne conduite élaborées. A ce, les autres membres de la COFPRA ne trouvent rien à redire et c'est sur cette unanimité que se conclut la réunion.

Luxembourg, le 10 mars 2017

Le Secrétaire-administrateur,
Jean-Paul Bever

Le Président,
Yves Cruchten