

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 EMPLOYÉS 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

