

N° 6031<sup>7</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

**PROJET DE LOI**

modifiant et complétant

- a) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat;
- b) la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat;
- c) la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux;
- d) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique

\* \* \*

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

sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal  
modifiant

- 1) le règlement grand-ducal modifié du 30 janvier 2004 portant organisation des examens-concours pour l'admission au stage des fonctions administratives et scientifiques de la carrière supérieure des administrations de l'Etat et des établissements publics;
- 2) le règlement grand-ducal modifié du 30 janvier 2004 portant organisation des examens-concours pour l'admission au stage dans les carrières moyennes du rédacteur, de l'ingénieur-technicien, du technicien diplômé, de l'éducateur gradué et de l'informaticien diplômé;
- 3) le règlement grand-ducal modifié du 30 janvier 2004 portant organisation des examens-concours pour l'admission au stage dans les carrières inférieures de l'expéditionnaire administratif, de l'expéditionnaire technique, de l'expéditionnaire-informaticien, de l'éducateur, de l'artisan, du cantonnier, du concierge, de l'huissier de salle, du garçon de bureau et du garçon de salle

(16.12.2009)

Par dépêches des 24 avril et 28 mai 2009, Monsieur le Ministre de la Fonction publique a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé. Le 8 décembre 2009, la Chambre a été saisie, à sa demande, d'une version rectifiée dudit projet de règlement grand-ducal. Par dépêche du 23 novembre 2009, quatre autres projets de règlement grand-ducal d'exécution ont encore été transmis pour avis à la Chambre, projets qui font également partie, directement ou indirectement, du dossier „ouverture de la fonction publique luxembourgeoise aux ressortissants communautaires“, et sur lesquels la Chambre se prononce dans son avis No A-2268 de ce jour.

Le projet de loi sur une plus grande ouverture de la Fonction publique luxembourgeoise a depuis ses travaux d'origine intéressé au plus haut point la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP et la représentation institutionnelle du secteur public qu'est la Chambre des fonctionnaires et employés

publics, parce qu'il touche directement l'administration publique étatique et communale, c'est-à-dire le domaine professionnel de ses ressortissants et le bon fonctionnement de l'Etat national.

Depuis la signature des traités de Rome de 1957 et depuis la création de la CGFP en 1967, celle-ci a toujours eu comme ligne de conduite de défendre le point de vue des pères fondateurs de la Communauté Européenne, c'est-à-dire de l'Union Européenne d'aujourd'hui, à savoir de réserver les Fonctions publiques des Etats membres aux citoyens de ces mêmes Etats. Or, depuis lors, sous l'impulsion de la Commission Européenne et, surtout, de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE), animées par un esprit européen incontenable, on a pas à pas ébréché ces dispositions en ouvrant la Fonction publique de plus en plus aux ressortissants de tous les Etats membres dans le cadre de la libre circulation des travailleurs de l'UE. Nos gouvernements respectifs de l'époque ont omis de faire inscrire dans les textes initiaux concernés des dérogations pour le Luxembourg, à l'instar de ce qu'ont fait la Grande-Bretagne et le Danemark sur d'autres points, tenant compte de la spécificité démographique du Grand-Duché.

Dans la suite, le Luxembourg, cité devant la CJCE à la fin des années 90, fut condamné à ouvrir sa Fonction publique dans six secteurs dits „*prioritaires*“, à savoir la recherche, l'enseignement, la santé, les transports terrestres, les postes et télécommunications et la distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité, une démarche entérinée par la CGFP. En clair, la citoyenneté luxembourgeoise n'était plus une condition sine qua non pour pouvoir briguer un poste dans l'un de ces six secteurs, avec comme conséquence que la proportion de non-Luxembourgeois dans la Fonction publique a augmenté sensiblement, au point de représenter aujourd'hui entre 10 et 15% selon les secteurs, un taux beaucoup plus élevé que dans les autres pays de l'UE, et surtout chez nos voisins.

La Commission de Bruxelles et la Cour de Justice n'ont pas pour autant chômé dans leur zèle européen pour en arriver à une ouverture pratiquement complète, à l'exception de six domaines clefs pour le fonctionnement de l'Etat nation, à savoir

- les forces armées,
- la police et autres forces de l'ordre,
- la magistrature,
- l'administration fiscale,
- la diplomatie,
- les administrations gouvernementales, régionales et autres,

dans la mesure où elles participent à l'exercice de la puissance publique.

Mis en demeure de légiférer en matière d'ouverture de la Fonction publique par la Commission européenne, le gouvernement luxembourgeois, pour éviter une nouvelle citation en justice et une condamnation probable, a déposé le projet de loi No 6031 et les projets de ses règlements d'exécution afférents. La CGFP, pour mettre fin aux accusations malveillantes de corporatisme et de nationalisme d'un autre âge, s'est résolue à accepter l'offre du gouvernement de négocier et de trouver une solution viable qui, tout en se conformant aux injonctions de Bruxelles, sauvegarderait les intérêts de ses ressortissants et assurerait aux nouveaux candidats à l'entrée de la Fonction publique luxembourgeoise un accueil non pas comme des intrus, mais comme de futurs collègues, selon des modalités transparentes et équitables pour tous. Il s'agit en l'occurrence d'un acte d'équité et de fair-play où chacun a mis du sien pour y aboutir et a fait des concessions par rapport à son point de départ.

Le projet de loi tient compte des six domaines réservés aux nationaux retenus par la Commission, avec comme talon d'Achille le sixième domaine, à savoir les administrations gouvernementale et autres, dans la mesure où elles participent à l'exercice de la puissance publique.

Ce dernier volet a soulevé de telles difficultés d'interprétation et de définition de plus en plus restrictives de la part de la Commission que le gouvernement, dans un des projets de règlement grand-ducal y relatifs, s'est donné la peine de dresser une nomenclature aussi complète que possible des services et emplois réservés aux nationaux, sans pour autant être définitivement à l'abri du risque d'une nouvelle citation devant la CJCE par un candidat intéressé à un de ces postes mais écarté et mécontent. En d'autres termes, même après le vote du projet de loi sous rubrique, nous ne serons pas sortis de l'auberge ...

Il faut savoir par ailleurs que le gouvernement, en consultant les responsables des différentes administrations, a reçu des listes qui semblent suivre des lignes de conduite pas tout à fait uniformes, ce qui n'augmente pas la cohérence et la solidité à l'épreuve de toute contestation de la nomenclature précitée des emplois. De toute façon, devant le flou artistique des définitions ad hoc provenant de la

Commission, des recours en justice de candidats hargneux contre le gouvernement rappelleront encore longtemps la légende de la boîte de Pandore une fois ouverte ...

Cependant, il faut reconnaître que les longues négociations entre le gouvernement et la CGFP ont quand même porté leurs fruits. D'abord, contrairement à ce qui avait été prévu au départ, les employés de l'Etat sont traités sur un pied d'égalité avec les fonctionnaires dans la nomenclature des postes participant à l'exercice de la puissance souveraine. Ensuite, les nouveaux candidats originaires des pays membres de l'UE devront faire preuve de leur bonne disposition à assumer leurs futures responsabilités au sein de l'Etat luxembourgeois en se soumettant dans leur examen-concours à une épreuve d'histoire et de culture luxembourgeoises, à laquelle il faudra répondre en luxembourgeois pour la moitié du total des points.

Comme la majorité de ces candidats non luxembourgeois auront sans doute déjà résidé dans le pays un certain temps au préalable, où ils auront pu assimiler notre langue, cette épreuve ne devrait pas leur poser problème, pas plus qu'aux candidats luxembourgeois.

Etant donné que la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues définit comme langues administratives du pays les langues française, allemande et luxembourgeoise, il est évident que les membres des services publics doivent maîtriser celles-ci à des degrés variables selon les carrières et les champs d'application. C'est sur les modalités d'organisation des épreuves préliminaires vérifiant la connaissance des trois langues administratives que porte le projet de règlement grand-ducal. Sans vouloir entrer dans le détail, la Chambre constate que les modalités d'application prévues dans la version rectifiée de ce projet semblent donner les garanties nécessaires pour que les épreuves en question se déroulent dans un cadre exemplaire de rigueur, d'objectivité et de transparence à la hauteur de l'importance décisive de l'exercice, aussi bien pour la Fonction publique que pour les candidats aux postes.

Comme ces épreuves doivent se dérouler dans des conditions irréprochables au sein de l'Institut national d'administration publique, ce dernier devra renforcer son personnel de plusieurs unités, par l'adjonction de spécialistes appelés à appliquer ces mesures dans un temps record, six mois après la publication de la loi et des règlements afférents. Exception faite pour le rédacteur administratif, les autres devront être recrutés au niveau d'universitaires, „*de préférence*“ spécialistes en linguistique allemande et française, et dont „*deux au moins devront également se spécialiser dans la langue luxembourgeoise*“.

L'INAP opère en même temps un réajustement de ces cours à l'évolution récente des transformations au sein de la Fonction publique luxembourgeoise et européenne en étendant également son offre pour mieux préparer des candidats luxembourgeois aux examens-concours de l'UE où le Luxembourg se trouve aujourd'hui sous-représenté, surtout dans les fonctions administratives dirigeantes. Par ailleurs, l'INAP se propose également d'étendre ses offres de services à d'autres institutions nationales, établissements publics, communes etc., selon la demande.

Comme nous allons certainement bientôt entrer dans une période de restriction budgétaire en matière de dépenses étatiques de toutes sortes, il faudra veiller à ce que ces mesures ne gonflent pas trop le budget de fonctionnement de l'INAP et à ce que le recours à des prestataires spécialistes du secteur privé, aux honoraires pharaoniques par rapport aux modestes émoluments des agents publics, soit réduit au strict minimum dans ce même esprit d'économie et de rationalisation si répandu dernièrement.

Enfin, il ne faut pas oublier que, dans le contexte de la libre circulation des travailleurs et de l'ouverture de la Fonction publique aux ressortissants de l'UE, le Luxembourg n'a nullement à baisser la tête par rapport aux autres Etats membres. En effet, le trilinguisme, sa caractéristique propre depuis toujours, n'est pas à considérer comme un obstacle à l'entrée des nouveaux arrivants, mais peut présenter une base de départ solide s'ils en parlent au moins l'une ou l'autre langue.

Ensuite, la loi sur la double nationalité, relativement unique en son genre au sein de l'UE, n'est-elle pas un puissant attrait à s'assimiler dans la société et la culture de notre pays, qui sont à la fois luxembourgeoises au fond, mais aussi européennes et internationales dans leurs dimensions sociétales et culturelles?

Sous la réserve des réflexions et des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 16 décembre 2009.

*Le Directeur,*  
G. MULLER

*Le Président,*  
E. HAAG

