



Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative

Procès-verbal de la réunion du 18 mars 2013

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 18 et 25 février 2013
2. 6457 Projet de loi modifiant :
 - 1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ;
 - 2) la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat ;
 - 3) la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'Etat et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'Etat ;
 - 4) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique;
 - 5) la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du corps diplomatique ;
 - 6) la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ;
 - 7) la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications;et portant institution du médiateur au sein de la Fonction publique
- Rapporteur : Monsieur Norbert Hauptert

- Continuation de l'examen du projet par groupes de sujets, à savoir:
 - ° droit de grève
 - ° déontologie
 - ° budgétisation des mesures de réforme
3. Rapport d'activité 2011/2012 de la Médiateure
- Examen des parties concernant la Commission

*

Présents : M. Claude Adam, M. Fernand Boden, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, M. Norbert Hauptert, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, M. Gilles Roth

M. François Biltgen, Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Mme Octavie Modert, Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative
M. Gilles Feith, M. Bob Gengler, M. Guy Wagener, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. André Bauler, M. Fernand Etgen

*

Présidence : M. Norbert Hauptert, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 18 et 25 février 2013

Ce point n'a pas été abordé.

2. 6457 Projet de loi modifiant :

1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ;

2) la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat ;

3) la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'Etat et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'Etat ;

4) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique;

5) la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du corps diplomatique ;

6) la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ;

7) la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications;

et portant institution du médiateur au sein de la Fonction publique

a) Le droit de grève

Les articles 67 et 68 du projet de loi n°6457 modifient la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'Etat et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'Etat.

L'article 67 introduit une définition de « litiges collectifs » et distingue entre litige généralisé et litige sectoriel. Alors que la commission de conciliation est composée de 5 représentants de l'autorité publique et de 5 représentants des organisations syndicales dont dépendent les agents en litige, sa composition varie donc en fonction du litige soit généralisé, soit sectoriel.

Il a également été profité de l'occasion pour remplacer en tant que médiateur le Président du Conseil d'Etat ou son délégué par le Président de la Cour supérieur de Justice, ceci afin de

consacrer un parallélisme avec la commission de conciliation dont la présidence est également conférée à un magistrat.

L'article 68 introduit un délai maximal de six mois dans lequel le personnel a le droit de recourir à la grève. Le texte actuel ne prévoit pas de délai. Or, il s'agit d'éviter toute situation de blocage où un litige reste en cours pendant une période indéfinie suite à l'échec des deux procédures de conciliation et de médiation. De même, il paraît inapproprié de laisser au personnel le choix de recourir à la grève pendant un temps indéfini.

M. le Ministre informe qu'il n'y a actuellement plus de litige en cours à l'exception de celui avec l'APESS et SEW/OGBL relatif au projet de réforme de la Fonction publique dans le secteur de l'enseignement. En ce qui concerne plus précisément ce litige, il est renvoyé aux recommandations du médiateur du 19 février 2013¹. Le médiateur recommande aux syndicats APESS et SEW/OGBL d'accepter le dialogue offert par le Gouvernement par l'intermédiaire de la Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle et de discuter sur la mise en œuvre du système d'appréciation dans le secteur d'enseignement. Le médiateur critique par ailleurs que la solution retenue par le projet de loi n°6547 ne soit pas optimale. En effet, des lacunes substantielles de la loi du 16 avril 1979 persistent :

- le manque de critères permettant de distinguer clairement un litige généralisé d'un litige sectoriel ;
- l'opacité de la loi quant aux critères précis pour apprécier le degré de représentativité des organisations syndicales dans un secteur déterminé ;
- le manque de clarté pour ce qui est du déclenchement de la grève ; et
- l'inexistence de règles procédurales précises au niveau de la conciliation et de la médiation.

M. le Ministre se rallie à toutes ces critiques du médiateur. Voilà pourquoi il a invité la CGFP à discuter les recommandations du médiateur en vue d'élaborer des amendements au projet de loi n°6547 au sujet du droit de grève. La réponse de la CGFP est encore en attente.

La Commission décide d'attendre le résultat des discussions entre le Ministre de la Fonction publique et la CGFP suite aux recommandations du médiateur de même que l'avis du Conseil d'Etat avant de préparer éventuellement des amendements au sujet du droit de grève.

b) La déontologie

La déontologie fait l'objet du chapitre 5 sur les devoirs du fonctionnaire de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat. Les articles 12 à 19 du projet de loi n°6457 entraînent des modifications des articles 9 à 16 du chapitre 5 de la loi précitée.

Plusieurs dispositions, en particulier des règles pratiques, ont été supprimées dans la loi pour être intégrées dans le règlement grand-ducal portant introduction des règles déontologiques.

- *Le projet de règlement grand-ducal fixant les règles déontologiques dans la Fonction publique*

Le projet de règlement grand-ducal sous rubrique fixe les règles déontologiques. Ce projet de règlement grand-ducal définit les valeurs essentielles de la Fonction publique, à savoir la

¹ Le document a été diffusé par le secrétariat aux membres de la Commission en date du 12 mars 2013.

légalité (article 4), l'intégrité (article 5), l'impartialité (article 6), la loyauté (article 7), la neutralité (article 8), le professionnalisme (article 9), la confidentialité (article 10), la dignité et la civilité (article 11), la primauté de l'intérêt public (article 12) ainsi que la responsabilité particulière du supérieur hiérarchique (article 13). Le texte précité règle également les activités accessoires des fonctionnaires (articles 14 à 20) et les activités postérieures à l'emploi public (articles 21 à 23).

- *Articles 13 et 14*

Au vu de leurs spécificités, les dispositions ayant trait au harcèlement sont désormais intégrées dans un article à part, à savoir le nouvel article 11 du statut (tel que modifié par les articles 13 et 14 du projet de loi).

- *Article 17*

Le nouvel article 15bis de loi du 16 avril 1979 tel qu'introduit par l'article 17 du projet de loi sous examen complète le statut d'une disposition réglant la situation d'un agent qui entend cesser temporairement ou définitivement ses fonctions pour exercer de nouvelles activités dans une entreprise privée qui peuvent comporter un risque d'atteinte à la neutralité ou à l'intégrité de l'administration.

Le comité de prévention de la corruption (COPRECO), institué par la loi du 1^{er} août 2007, doit en effet émettre son avis sur la compatibilité de la nouvelle activité que l'ancien agent souhaite exercer dans un délai de trois ans après avoir cessé ses fonctions auprès de l'État. A noter qu'il ne s'agit pas d'une incompatibilité voire une interdiction générale mais que chaque cas sera analysé par le COPRECO.

Lorsque le COPRECO constate qu'il existe un risque d'atteinte à la neutralité ou à l'intégrité de l'administration, il émet une réserve concernant l'établissement de relations professionnelles entre l'entreprise en question et le fonctionnaire donné. En cas de non-respect de cette réserve, le ministre du ressort peut prononcer une amende d'ordre, soit à l'égard de l'ancien fonctionnaire, soit à l'égard de l'entreprise où l'ancien fonctionnaire exerce sa nouvelle activité, soit à l'égard des deux. Ces décisions prononçant des amendes d'ordres sont susceptibles de faire l'objet d'un recours en réformation.

M. le Ministre concède qu'il n'a pas été évident de trouver une solution adéquate qui soit acceptable d'un point de vue juridique. A titre d'exemple, il a été songé à introduire en tant que sanction l'interdiction pour l'entreprise donnée de participer aux marchés publics pendant une certaine durée. Or, une telle disposition serait contraire au principe constitutionnel de la liberté du commerce. Par ailleurs, une sanction du fonctionnaire affectant sa pension n'est pas faisable étant donné qu'une telle mesure n'est envisageable qu'en cas d'une condamnation pénale d'un fonctionnaire.

Alors qu'un fonctionnaire en retraite reste soumis à certains devoirs, un membre de la Commission estime qu'il y a toujours la possibilité d'une affaire disciplinaire en cas de non-respect de l'avis du COPRECO.

- *Echange de vues*

Des membres de la Commission se sont encore interrogés sur le cas inverse où une personne ayant exercé une fonction dirigeante dans une entreprise privée accède à la Fonction publique. Il s'agit d'éviter que cette personne, désormais fonctionnaire, soit en charge de dossiers liés à l'entreprise dont est issue cette personne. L'expert gouvernemental

explique qu'il y a d'ores et déjà une disposition dans le statut (cf. article 15) en vertu de laquelle un fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, est amené à se prononcer sur une affaire dans laquelle il peut avoir un intérêt personnel de nature à compromettre son indépendance doit en informer son supérieur hiérarchique. Le supérieur hiérarchique peut le cas échéant décharger le fonctionnaire de cette affaire.

Par ailleurs, le projet de règlement grand-ducal fixant les règles déontologiques dispose à l'article 5 que le fonctionnaire veille à ce que l'intérêt général de l'Etat prime toujours l'intérêt privé. Par intérêt privé, on comprend tout avantage pour l'agent lui-même, sa famille par le sang ou par alliance et ses connaissances ainsi que toute obligation financière ou civile à laquelle lui-même, ses proches ou connaissances sont assujettis. Il ne doit pas se laisser placer ou paraître être placé dans une situation l'obligeant à accorder en retour une faveur à une personne ou à une entité quelle qu'elle soit.

M. le Ministre précise en outre qu'une clause de non-concurrence n'est en principe pas applicable lorsqu'un salarié d'entreprise privée accède à la Fonction publique à l'exception des établissements publics ayant une activité commerciale tels que par exemple le Fonds du Logement.

M. le Ministre explique que le fait de fixer les règles déontologiques dans un règlement grand-ducal à la place d'un code de déontologie sur base volontaire présente l'avantage que des sanctions disciplinaires peuvent y être associées en cas de non-respect.

*

La budgétisation des mesures de réforme n'a pas été abordée. Ce point sera à l'ordre du jour de la prochaine réunion de la commission le 15 avril 2013.

3. Rapport d'activité 2011/2012 de la Médiateure

- Examen des parties concernant la Commission

La Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative a constaté qu'elle est principalement concernée par la recommandation n°49 de la Médiateure relative à l'introduction d'un code de bonne conduite : principes et mode d'emploi.

La Commission s'est vu expliquer que les éléments de la recommandation de la Médiateure sont soit déjà en vigueur, soit prévus d'être mis en œuvre dans le contexte de la réforme de la Fonction publique.

Des explications de Mme la Ministre il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- Un code de déontologie applicable aux fonctionnaires est prévu par le projet de règlement-grand-ducal fixant les règles déontologiques dans la Fonction publique.
- Le livret d'accueil des stagiaires, tel qu'envisagé par le réforme et en particulier par le projet de règlement grand-ducal déterminant le plan d'insertion professionnelle des fonctionnaires stagiaires, se prête parfaitement à la publication des règles déontologiques de même que des règles de comportement et de communication face aux citoyens et à ses usagers, élaborées par une administration donnée.
- Des chartes d'accueil et de service existent désormais pour certaines administrations. Une charte d'accueil et de service fixe un tronc commun d'engagements qu'une administration prend par rapport à ses usagers. Elle énonce les standards de qualité

que les usagers de ce service sont en droit d'attendre. En effet, cette charte permet à toute administration en contact fréquent avec le public de se doter d'une liste de six standards du service, appelés « socles communs des engagements », qu'elle s'engage à respecter. Une charte constitue ainsi un élément directement visible de la politique globale de qualité de l'administration et fixe un cadre de cohérence dans la prestation de service. De cette manière l'administration s'engage à respecter certaines conditions et règles et formalise ainsi sa relation avec le citoyen-usager.

- De nombreux éléments de la recommandation font l'objet de la gestion par objectif, laquelle sera introduite de manière généralisée pour toutes les administrations et tous les services (projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités de la gestion par objectifs des administrations et services de l'Etat). A noter que le Cadre d'auto-évaluation des Fonctions Publiques (CAF - *Common Assessment Framework*) est un modèle qui est d'ores et déjà mis en pratique dans les administrations.
- Le droit d'accès fait l'objet du projet de loi n°6540 relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration, déposé le 5 février 2013.

La recommandation a certes l'avantage de regrouper tous les principes de déontologie et les règles de bonne conduite administrative dans un document unique. La Commission a accueilli favorablement la proposition de Madame la Ministre qui, au vu de la dispersion de l'énoncé des différents éléments déontologiques et de bonne conduite administrative, (projet de règlement grand-ducal fixant les règles déontologiques dans la Fonction publique, projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités de la gestion par objectifs des administrations et services de l'Etat, chartes d'accueil et de service), consiste à charger ses services de réunir les principes et les règles s'appliquant aux fonctionnaires et aux administrations suite à la mise en vigueur de la réforme dans un document unique pouvant servir de référence en la matière à tous les agents de l'Etat.

La Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative conclut que suite à la mise en œuvre de la réforme de la Fonction publique, la Recommandation n°49 de la Médiateure sera entièrement transposée.

Luxembourg, le 26 mars 2013

La Secrétaire
Anne Tescher

Le Président,
Norbert Hauptert