



Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Procès-verbal de la réunion du 30 juin 2014

Ordre du jour :

1. 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 Yves Cruchten
 - Réexamen des amendements 21 à 25, de l'amendement 47 et de l'amendement 54
 - Adoption de la série d'amendements
2. 6462 Projet de loi fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'Etat à un groupe d'indemnité supérieur au sien
 - Désignation d'un nouveau rapporteur
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Examen de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics
3. Divers

*

Présents : M. Gilles Baum remplaçant M. Gusty Graas, Mme Tess Burton remplaçant M. Georges Engel, M. Yves Cruchten, Mme Joëlle Elvinger remplaçant M. Max Hahn, Mme Martine Hansen remplaçant Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Edy Mertens remplaçant M. Lex Delles, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M.

Marco Schank remplaçant M. Paul-Henri Meyers, M. Roberto Traversini, M. Justin Turpel

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

Mme Tanja Colbett, M. Bob Gengler, Mme Paulette Lenert, Mme Françoise Schoos, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative
M. Jean-Lou Hildgen, du Ministère de l'Intérieur

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Diane Adehm, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Lex Delles, M. Georges Engel, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Paul-Henri Meyers

*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission

*

- 1. 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**

- Amendement 21 – article 12

Au point 1, la Commission décide de supprimer le bout de phrase « qui ont pour objet l'accomplissement régulier de ses devoirs » alors que cette disposition n'apporte aucune plus-value et est à considérer comme superfétatoire.

En ce qui concerne le point 2, la Commission a encore discuté de la portée de la notion « avec loyauté ». Un intervenant estime que cette loyauté a une connotation négative dans la mesure où elle pourrait signifier une certaine soumission du fonctionnaire par rapport à son supérieur hiérarchique. Par ailleurs, un fonctionnaire assumant une fonction syndicale et ayant critiqué de manière publique ses supérieurs hiérarchiques dans cette fonction peut

être confronté à la critique du manque de loyauté, comme en témoignent certains exemples récents du domaine de la Police grand-ducale.

Quant à cette dernière remarque, un membre de la Commission invoque qu'un fonctionnaire s'exprimant dans sa qualité de syndicaliste bénéficie d'une protection et ne tombe donc pas sous l'application de cette disposition. L'orateur est en outre d'avis que « exercer ses fonctions avec loyauté » signifie que le fonctionnaire fait plus qu'exécuter tout simplement des ordres. Le fonctionnaire aurait par exemple le devoir d'attirer l'attention du ministre sur d'éventuelles failles. C'est un élément d'une bonne collaboration entre un fonctionnaire et son supérieur hiérarchique et qui présuppose une certaine proactivité du fonctionnaire dans l'exécution de ses missions.

La Commission décide de maintenir la notion « avec loyauté » au point 2.

Pour ce qui est du point 3, un membre de la Commission est d'avis que l'obligation pour le fonctionnaire de signaler tout agissement irrégulier dans son administration a une portée très large dans la mesure où le terme « irrégulier » prête à interprétation.

Un autre intervenant s'interroge sur la double obligation de dénonciation du fonctionnaire, à savoir une fois en vertu de l'alinéa 1^{er} du point 3 au supérieur hiérarchique, et en parallèle au Parquet conformément à l'article 23 du Code d'instruction criminelle tel que repris à l'alinéa 3 du point 3. Est-ce que ceci n'aurait pas comme conséquence que le Parquet soit privé de facto du principe de l'opportunité des poursuites dans la mesure où il ne pourra que difficilement décider d'un classement sans suite alors que la voie hiérarchique de l'administration du fonctionnaire est au courant.

La Commission décide de ne plus modifier ces dispositions et de soumettre le libellé de l'amendement au Conseil d'Etat. En effet, le Conseil d'Etat n'a pas encore avisé ces règles déontologiques quant au fond alors que ces dernières ont été reprises du projet de règlement grand-ducal.

- Amendement 22 – article 13

- Au point 1, alinéa 1, la Commission décide de remplacer le terme « ces » par « ses ».

- La Commission s'est penchée sur la portée de l'alinéa 4 du point 2 disposant que le fonctionnaire « utilise de façon efficace, économique et durable les fonds publics, les installations et les équipements professionnels mis à sa disposition, qui ne doivent pas être employés à des fins privées ». Se pose ainsi la question de savoir si le fait qu'un fonctionnaire en mission à l'étranger et utilisant le téléphone portable mis à sa disposition par l'Etat pour un bref appel de nature privée constitue une violation de la disposition sous examen. Est encore cité l'exemple du fonctionnaire qui utilise son téléphone au bureau ainsi que son adresse email professionnelle à des fins privées. D'après une jurisprudence européenne, ceci ne serait pas interdit.

La Commission estime que c'est toujours une appréciation de l'envergure de cette utilisation du téléphone et du courriel professionnel à des fins privées. Il est expliqué que cette disposition visait principalement l'utilisation des voitures de service.

Elle décide d'adapter le libellé en question comme suit : « Il utilise de façon efficace, économique et durable les fonds publics, les installations et les équipements professionnels mis à sa disposition, qui doivent être employés dans l'intérêt du service. »

Le fonctionnaire reste responsabilisé dans la mesure où il doit utiliser les équipements professionnels de façon efficace et économique.

- La Commission a encore longuement discuté la finalité de l'alinéa 3 du point 3. En vertu de cette disposition il est interdit au fonctionnaire d'accepter un cadeau de quelque valeur qu'il soit. Il est rappelé qu'en vertu des projets de code de déontologie, les Députés seront autorisés à accepter des cadeaux jusqu'à une valeur de 150 euros.

Une intervenante explique que le fait qu'un fonctionnaire ne peut accepter aucun cadeau a été retenu puisqu'il serait dans certains cas difficile pour le fonctionnaire d'estimer la valeur d'un cadeau.

La Commission souhaite éviter de criminaliser d'office la Fonction publique. L'exemple des enseignants qui reçoivent des cadeaux de la part de leurs élèves à la fin de l'année montre qu'il s'agit d'éviter de placer les fonctionnaires trop rapidement dans une situation d'illégalité.

En guise de conclusion, la Commission décide de supprimer l'alinéa en question. Elle estime que l'alinéa précédent couvre en fait les situations évoquées dans la mesure où le fonctionnaire ne doit pas se laisser placer ou paraître être placé dans une situation l'obligeant à accorder en retour une faveur à une personne quelle qu'elle soit.

Le code de bonne conduite administrative envisagé par le Ministère pourra toujours avancer des lignes de conduite en matière de cadeaux.

Dans la mesure où l'alinéa 3 du point 3 est supprimé, la Commission retient de supprimer à l'alinéa 4 du point en question les termes « de même ».

- Suite à ces discussions au sujet du pantouflage des fonctionnaires dans le secteur privé, la Commission décide de supprimer au point 3 la première phrase de l'alinéa 5 (« Il ne profite pas de sa fonction pour obtenir une possibilité d'emploi hors de la Fonction publique »). La deuxième phrase est en effet assez claire en ce qu'elle interdit tout risque de conflit d'intérêt.

- La Commission supprime encore le dernier alinéa du point 3 disposant que le fonctionnaire « ne peut accorder à un agent qui a cessé ses fonctions ni un traitement préférentiel, ni un accès privilégié à l'administration, ni un avantage quelconque qui résulterait de ses précédentes fonctions » pour être superfétatoire.

- Quant au point 4, la Commission supprime le bout de phrase « et qui auraient un caractère secret de par leur nature ou de par les prescriptions des supérieurs hiérarchiques » pour préciser ensuite « qu'à moins d'en être dispensé par le ministre du ressort ou par un texte légal ».

Il s'agit en fait d'éviter qu'il soit interdit au fonctionnaire de donner des informations aux citoyens auxquelles ils auraient cependant droit, notamment en vertu de la Convention d'Aarhus.

- Amendement 23 – article 14

En ce qui concerne le harcèlement sexuel, la Commission constate que l'élément intentionnel du comportement est présumé. Il s'agit donc du renversement de la charge de la preuve.

- Amendement 24 – article 15

La Commission précise au 2^{ème} alinéa du point 1 que le fonctionnaire est tenu d'exécuter les tâches qui lui sont confiées avec zèle et exactitude.

- Amendement 25 – article 16

- Au point 1, la Commission supprime la première phrase de l'alinéa 2 (« Il agit d'une manière politiquement neutre et il respecte les décisions et les instructions des supérieurs hiérarchiques »). En effet, le point 1 impose déjà un devoir de neutralité. Il s'agit ici d'une neutralité générale qui ne se limite pas forcément à la neutralité de nature politique.

- Au point 2, alinéa 3, concernant la portée de l'intérêt direct, la Commission remplace le lien de parenté, d'alliance ou de partenariat jusqu'au 4^{ème} degré par celui du 3^{ème} degré, ceci par analogie aux dispositions de l'article 20 de loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

La Commission invite M. le Rapporteur à se référer dans le commentaire de l'article sous rubrique aux jurisprudences qui soulignent que l'intérêt direct doit être appréciable en argent.

- Au point 4, la Commission supprime dans l'énumération le point b) (« b) lorsque l'activité accessoire est exercée dans le domaine d'activité de l'administration à laquelle est affecté le fonctionnaire »). La Commission est d'avis que la disposition sous a) est assez explicite.

En réponse à la question de savoir si un fonctionnaire peut détenir un portefeuille d'assurance, M. le Ministre précise qu'il doit en tout cas demander l'autorisation. D'après la pratique actuelle, seule la détention par un fonctionnaire d'un portefeuille d'assurance qui lui a été transmis par un membre de sa famille est encore autorisée. M. le Ministre concède que cette pratique pourrait faire l'objet d'un réexamen.

En tout cas, selon le projet de loi, le critère déterminant pour savoir si une activité est soumise à autorisation ou non sera à l'avenir le fait qu'elle est rémunérée ou non.

- Amendement 47 – article 43

Cet amendement a été mis à l'ordre du jour à la demande du représentant de la sensibilité « déi Lénk ». Au vu de la modification du libellé de l'amendement 22 relatif à l'article 10 du statut général, telle que décidée par la Commission au cours de la présente réunion, l'orateur peut se déclarer d'accord avec l'amendement sous rubrique.

- Amendement 54 – article 46

L'expert gouvernemental explique que, après consultation du Ministère des Affaires étrangères, le libellé de cet amendement est à maintenir. Il s'agit de mettre en évidence uniquement le représentant permanent auprès de l'UE au vu de l'importance politique de cette fonction. Par ailleurs, l'effectif de la représentation permanente à Bruxelles est beaucoup plus important que celui d'autres représentations (p.ex. celle auprès de l'OTAN ou auprès de l'ONU).

*

Les amendements sont adoptés avec 6 voix (les représentants des groupes politiques DP, LSAP et « déi gréng»), avec l'abstention des membres du groupe politique CSV et du membre de la sensibilité politique « déi Lénk ».

La représentante du groupe politique CSV motive l'abstention de son groupe par le fait qu'il s'agit d'amendements parlementaires. Le groupe CSV estime qu'il aurait été plus approprié d'introduire des amendements gouvernementaux vu que certains amendements transposent des éléments de l'accord renégocié entre le Gouvernement et la CGFP.

2. 6462 Projet de loi fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'Etat à un groupe d'indemnité supérieur au sien

Ce point est reporté à la prochaine réunion de la Commission qui aura lieu le 3 juillet 2014 à 10h30.

Luxembourg, le 30 juin 2014

Le Secrétaire-administrateur,
Anne Tescher

Le Président,
Yves Cruchten