



CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

AT/vg

Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Procès-verbal de la réunion du 05 juin 2014

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 25 et 30 avril 2014
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 Yves Cruchten
- Présentation et adoption d'une série d'amendements
3. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Yves Cruchten, M. Lex Delles, M. Georges Engel, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Roberto Traversini, M. Justin Turpel

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

M. Bob Gengler, Mme Françoise Schoos, M. Guy Wagener, 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

*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission

*

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 25 et 30 avril 2014

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont adoptés.

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

Présentation d'une série d'amendements

Un projet de lettre d'amendements a été diffusé à la Commission par courrier électronique du 2 juin 2014. Pour l'énoncé et la motivation des amendements, il est renvoyé au document précité.

Par rapport au projet de lettre d'amendements diffusé aux membres de la Commission, certaines adaptations et certains redressements s'imposent et sont repris ci-dessous. De l'examen des propositions d'amendements par la Commission et des explications des auteurs du projet de loi il y a lieu de retenir ce qui suit :

- o Amendement 15 – article 4

La lettre d'amendement prévoit de conférer à l'article 4 la teneur suivante :

« **Art. 4.** A l'article 3, il est ajouté, entre les paragraphes 3 et 4, un nouveau paragraphe 4 libellé comme suit, le paragraphe 4 actuel devenant le nouveau paragraphe 5:

„4. Les nominations au dernier grade du niveau supérieur dans chaque catégorie de traitement sont faites par le Grand-Duc. Les nominations aux autres grades sont faites par le ministre du ressort, **respectivement du ministre ayant l'Administration gouvernementale dans ses attributions.**“ »

Pour raisons d'ordre rédactionnelle, il y a lieu de libeller l'article 4 comme suit :

« **Art. 4.** A l'article 3, il est ajouté, entre les paragraphes 3 et 4, un nouveau paragraphe 4 libellé comme suit, le paragraphe 4 actuel devenant le nouveau paragraphe 5:

„4. Les nominations au dernier grade du niveau supérieur dans chaque catégorie de traitement sont faites par le Grand-Duc. Les nominations aux autres grades sont faites **respectivement** par le ministre du ressort **ou le ministre ayant l'Administration gouvernementale dans ses attributions.**“ »

○ Amendement 16 – article 6

Pour des raisons de lisibilité, la Commission propose de préciser au niveau de l'amendement 16 relatif à l'article 6 que l'entretien individuel et l'établissement du plan de travail individuel du fonctionnaire **pour la période de référence suivante** se déroulent pendant la dernière année de la période de référence **en cours**.

○ Amendement 18 – article 8

Au deuxième alinéa de l'article 4ter à introduire dans le statut général, il est précisé qu'à la fin du programme d'appui, un rapport d'amélioration des performances professionnelles sur la base des critères du système d'appréciation est établi **par le chef d'administration**.

○ Amendement 21 – article 12

En réponse à une question au sujet de la protection du fonctionnaire en matière de *whistleblowing*, l'expert gouvernemental confirme qu'une disposition afférente a été intégrée dans le statut général à l'endroit de l'article 44bis par la loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption et portant modification 1) du Code du Travail 2) de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut des fonctionnaires de l'Etat 3) de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux 4) du Code d'instruction criminelle et 5) du Code pénal.

○ Amendement 23 – article 14

Les auteurs du projet de loi proposent de supprimer dans la première phrase de l'article 14 amendé le renvoi aux alinéas 6 et 7.

○ Amendement 24 – article 15

Au niveau de l'amendement 24, l'alinéa 2 du paragraphe 2 disposant que le chef d'administration décide si l'absence non autorisée est imputée sur le congé de récréation ou si elle est assortie de la perte de rémunération visée ci-dessus, est à supprimer, ceci en vue d'éviter toute décision arbitraire. Ainsi, une absence non justifiée entraînera dans tous les cas la retenue de la partie du traitement correspondant.

Quant au paragraphe 3, la Commission propose d'attribuer au ministre de la Fonction publique la possibilité d'accorder à la famille d'un fonctionnaire, dont la rémunération a été retenue, la moitié de cette rémunération et de décharger ainsi le Grand-Duc de cette tâche.

A noter que, pour des raisons de parallélisme, un nouvel amendement sera consacré à une modification identique pour l'article 50, paragraphe 2 du statut général.

○ Amendement 25 – article 16

En vertu de l'amendement 25, le paragraphe 3 de l'article 14 du statut général devait se lire comme suit :

« 3. Il est interdit au fonctionnaire d'avoir un intérêt quelconque, par lui-même ou par personne interposée, sous quelque dénomination et sous quelque forme juridique que ce soit, dans une entreprise soumise au contrôle de son administration ou en relation avec son administration. »

Après réexamen de cet alinéa, les auteurs du projet de loi estiment que la portée de cette disposition est vaste. Le paragraphe 2 de l'article 14, disposant que le fonctionnaire doit éviter que ses intérêts privés, directs ou indirects, n'entrent en conflit avec ses fonctions est suffisant pour couvrir les cas visés par le législateur.

La Commission a longuement discuté de la portée de cette disposition. Elle propose finalement de remplacer l'expression de « intérêt quelconque » par celle de « intérêt direct ». Il s'agit de préciser qu'il doit s'agir d'un intérêt qui est lié directement à l'exercice de la fonction.

Au dernier alinéa du paragraphe 4, en vue de préciser la portée de cette disposition, la Commission remplace les termes de « avoir un repos suffisant et nécessaire » par ceux de « remplir normalement ses fonctions ».

Au paragraphe 6, la Commission précise que le fonctionnaire doit déclarer au ministre du ressort toute participation dans des fonctions de direction d'entités **en relation avec son administration** autres que des entreprises ou sociétés commerciales. Y sont visées les associations sans but lucratif. Or, il n'est pas dans l'intention du législateur d'inhiber le bénévolat. Il est souligné que seule une participation dans des associations ayant un lien avec l'administration est soumise à l'obligation de déclaration.

○ Amendement 30 – article 21 (article 24 du projet de loi initial)

La Commission précise au point 2 que le congé de récréation relatif à l'année de la cessation des fonctions n'est indemnisé que proportionnellement à la durée d'activité de service **de l'année en cours**, toute fraction de congé étant arrondie à l'unité supérieure.

○ Amendement 40 – article 34 (article 41 du projet de loi initial)

En vertu du nouvel article 35bis du statut général tel qu'introduit par l'article 34 du projet de loi, le ministre du ressort est responsable du traitement des données à caractère personnel au sein des administrations et services qui relèvent de sa compétence. Le représentant du groupe parlementaire CSV estime que dans le cas de la responsabilité du ministre, il n'y aura aucune instruction pénale à l'encontre du fonctionnaire ayant violé la législation de la protection des données. Il est d'avis que tout fonctionnaire ayant commis une mauvaise manutention des données personnelles d'un citoyen devra être poursuivi pénalement. Il estime en outre qu'il est hasardeux d'instaurer par la loi la responsabilité du ministre pour des fautes commises par un fonctionnaire.

M. le Ministre informe que l'article 35bis a été soumis pour avis au Président de la Commission nationale pour la protection des données. Il peut néanmoins comprendre les craintes exprimées.

L'expert gouvernemental explique qu'en vertu de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, chaque personne traitant des données personnelles est pénalement responsable de ce traitement. Le terme « responsable du traitement » est conforme à la terminologie de la loi du 2 août 2002. Le

responsable du traitement détermine notamment les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel. Il doit mettre en œuvre toutes les mesures techniques et d'organisation appropriées pour assurer la protection des données qu'il traite contre la destruction accidentelle ou illicite, la perte accidentelle, l'altération, la diffusion ou l'accès non autorisés, notamment lorsque le traitement comporte des transmissions de données dans un réseau, ainsi que contre toute autre forme de traitement illicite. Le Ministre de la Fonction publique est donc le responsable du traitement des données personnelles des agents de l'Etat et dispose par cette voie de l'autorisation de la CNPD. Chaque fonctionnaire reste néanmoins pénalement responsable en cas de violation de la loi du 2 août 2002.

La Commission invite M. le Rapporteur à souligner dans le commentaire de l'article 34 que l'article 35bis du statut général ne décharge aucunement un fonctionnaire de sa responsabilité pénale en cas de traitement fautif de sa part de données personnelles.

○ Amendement 48 – article 56 (article 65 du projet de loi initial)

Il était prévu dans le projet de lettre d'amendement de limiter la révocation ad nutum au chef d'état-major de l'Armée et au directeur général de la Police. Or, les auteurs du projet de loi préfèrent maintenir les mêmes conditions pour le directeur du Service de Renseignement. Par ailleurs, il y a lieu de tenir compte de la critique du Conseil d'Etat que les décisions de révocation sont sans recours.

Rappelons que le Conseil d'Etat a demandé au sujet de cette disposition des arguments de nature à réfuter les reproches d'arbitraire et de rupture injustifiée du principe de l'égalité inscrit à l'article 10bis de la Constitution et s'est réservé sa position en ce qui concerne la dispense du second vote constitutionnel. Les auteurs du projet de loi livrent ainsi l'argumentaire suivant :

Le chef d'état-major de l'Armée et le Directeur général de la Police, à l'instar des autres fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes, peuvent engager la responsabilité politique du Ministre et doivent disposer de la confiance absolue de celui-ci. Ils se distinguent toutefois des autres fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes de par les missions, les pouvoirs et l'organisation particuliers des Corps qu'ils dirigent ainsi que par la responsabilité dont ils sont investis. La Police et l'Armée ont pour missions, respectivement de défendre le territoire du Grand-Duché et de protéger ses points et espaces vitaux du territoire et d'assurer la sécurité intérieure dans notre pays, et sont dotés à cet effet de pouvoirs de contrainte importants tels que celui de recourir aux armes ou de procéder à des privations de liberté dont ne disposent pas les autres services publics au sein de l'Etat. En raison de la nature particulière de leurs missions et de la nécessité de réagir rapidement et efficacement en toutes circonstances, l'Armée et la Police ont une structure hiérarchisée dans laquelle chaque membre du Corps est subordonné à l'autre selon un ordre déterminé et doit obéir promptement et consciencieusement aux ordres qui lui sont donnés.

Dans un arrêt 102/13 du 15 novembre 2013 la Cour constitutionnelle était appelée à se prononcer sur la question de savoir si la loi modifiée du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la Force publique, en ce qu'elle instaure une procédure disciplinaire spécifique à l'égard des membres de la Police grand-ducale, et plus particulièrement en ce qu'elle confie l'instruction disciplinaire au supérieur hiérarchique du fonctionnaire en cause, et prévoit l'avis consultatif du conseil de discipline, était contraire à l'article 10bis, paragraphe 1er de la Constitution. La Cour constitutionnelle a conclu que la disparité entre les fonctionnaires de la Force publique et les fonctionnaires de l'Etat soumis au statut général était objective alors que les premiers ont pour mission d'assurer le maintien de l'ordre et de garantir la sécurité publique, tandis que les seconds doivent accomplir des tâches administratives pour assurer le fonctionnement des divers départements et administrations gouvernementaux. Cette conclusion peut être transposée dans le contexte du présent article

pour justifier la différence de traitement du chef d'état-major de l'Armée et du directeur général de la Police au regard des formes de la révocation et des conditions dans lesquelles elle peut intervenir.

Le Gouvernement doit être en mesure, sous peine de mettre en péril la sécurité nationale, de remplacer immédiatement et sans lourdeur administrative le chef de Corps qui par ses agissements aurait ébranlé la confiance du Gouvernement. En raison de la collaboration étroite entre notamment la Police et le Service de Renseignement et de la nécessité pour le Gouvernement d'avoir une confiance sans faille dans le directeur de ce service, la dérogation prévue par l'alinéa en question doit également s'appliquer au directeur du Service de Renseignement.

Il importe de remarquer que la mesure instaurée par le présent article ne fait que démettre son titulaire de la fonction dirigeante dont il est investi, mais n'emporte pas perte de la qualité de fonctionnaire ni n'entraîne une diminution du traitement.

Par ailleurs, même si la décision de révocation est discrétionnaire, elle n'est toutefois pas arbitraire alors que le juge administratif saisi d'un recours est tenu de vérifier l'existence et l'exactitude des faits matériels qui sont à la base de la décision attaquée et si les motifs dûment établis sont de nature à motiver légalement la décision qui a été prise.

La disposition que les décisions sont sans recours devant les juridictions administratives est ainsi supprimée.

Au vu de ce qui précède, l'alinéa 5 se lira comme suit :

« Toutefois, les agents nommés aux fonctions de Le chef d'état-major de l'Armée, de le directeur général de la Police ou de et le directeur du Service de Renseignement peuvent être révoqués de leurs fonctions avec effet immédiat et en dehors des conditions prévues à l'alinéa précédent et sans autre forme de procédure. Les décisions prises au sens du présent alinéa sont sans recours devant les juridictions administratives. »

A noter que la Commission, tout comme les auteurs du projet de loi, partagent l'approche qu'un recours en réformation n'est pas opportun et qu'il doit s'agir d'un recours en annulation, qui est de toute façon de droit commun.

Luxembourg, le 19 juin 2014

Le Secrétaire-administrateur,
Anne Tescher

Le Président,
Yves Cruchten