



Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Procès-verbal de la réunion du 10 juin 2015

Ordre du jour :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 7 et 13 mai 2015
2. 6789 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2014)
 - Rapporteur : Monsieur Jean-Marie Halsdorf
 - Adoption d'une prise de position
3. 6799 Projet de loi modifiant
 - 1) la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police;
 - 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
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
4. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, 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, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth

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

M. Bob Gengler, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Mme Andrée Colas, Mme Martine Schmit, du Ministère de la Sécurité intérieure

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Paul-Henri Meyers, M. David Wagner

*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission

*

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 7 et 13 mai 2015

Dans le procès-verbal du 7 mai 2015, il est précisé que les travaux relatifs au code de déontologie et au code de bonne conduite administrative devraient être finalisés en 2016. A part cette modification, les projets de procès-verbal sous rubrique sont adoptés.

2. 6789 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2014)

La prise de position de la Commission est adoptée, sous réserve de remplacer les termes « par téléphone » par ceux de « par voie téléphonique ».

La représentante du groupe politique CSV se renseigne au sujet des difficultés de nature juridique engendrées par le projet du code de bonne conduite administrative, tel qu'évoqué dans la prise de position. M. le Ministre explique qu'à la lumière des oppositions formelles du Conseil d'Etat relatives aux règles déontologiques dans le cadre du projet de loi 6457 (modification du statut général), et notamment l'exigence de reprendre la déontologie des fonctionnaires au niveau de la loi, le ministère s'est interrogé sur la hiérarchie de la norme juridique à accorder au code de bonne conduite administrative. Est-ce qu'un tel code pourrait être mis en œuvre par voie de règlement grand-ducal ?

La représentante du groupe politique CSV s'interroge en outre s'il est effectivement faisable d'analyser les résultats de la mise en œuvre de la gestion par objectifs, en vigueur à partir du 1^{er} octobre 2015, et d'élaborer ensuite le code de déontologie et le code de bonne conduite administrative. M. le Ministre explique qu'il ne peut pas s'agir d'une évaluation de fond, mais qu'il s'agit plutôt d'examiner les premières expériences avec le système de la gestion par objectifs. Il concède que le calendrier prévisionnel est effectivement très serré.

3. 6799 Projet de loi modifiant

1) la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police;

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

- Désignation d'un rapporteur

M. Yves Cruchten est désigné rapporteur du projet de loi 6799.

- Présentation du projet de loi et examen de l'avis du Conseil d'Etat

Le projet de loi 6799 a pour objet de régler la situation des magistrats nommés à une fonction dirigeante et plus particulièrement leur garantie de réintégration dans la magistrature. Par ailleurs, le projet de loi précise que les magistrats sont éligibles pour accéder à la fonction d'inspecteur général de la Police.

Dans son avis du 2 juin 2015, le Conseil d'Etat ne méconnaît pas la pertinence des arguments plaidant en faveur de la décision de placer l'Inspection générale de la police sous l'autorité d'un fonctionnaire issu de la magistrature. Or, dans son avis (doc. parl. n° 6379¹) du 26 juin 2012 relatif au projet de loi ayant pour objet la discipline dans l'Armée, la Police grand-ducale et l'Inspection générale de la police, qui a par la suite été retiré du rôle de la Chambre des Députés (doc. parl. n° 6379²), il avait mis en exergue les problèmes d'indépendance et d'impartialité du personnel de l'Inspection générale de la police, lequel, recruté au sein de la Police grand-ducale, peut opter, après plusieurs années de service au sein de l'Inspection générale de la police, pour un retour dans son administration d'origine en vue d'y poursuivre sa carrière.

Même si dans le contexte sous examen la question diffère foncièrement du problème évoqué dans l'avis précité du 26 juin 2012, il y aura néanmoins intérêt à anticiper tout reproche concernant un éventuel respect défaillant des principes d'impartialité et d'indépendance des magistrats, mis à mal par des changements répétitifs d'une personne de la carrière de magistrat à celle de fonctionnaire de la police ou de toute autre administration de l'Etat. Le Conseil d'Etat aurait dès lors une nette préférence pour une approche selon laquelle le poste de chef d'administration de l'Inspection générale de la police serait réservé de par la loi à un magistrat qui y serait affecté pour une ou plusieurs périodes temporaires consécutives, tout en conservant dans la magistrature ses perspectives d'avancement et tout en continuant à relever du droit disciplinaire de la magistrature. Il se rend compte que cette proposition soulève d'autres questions connexes qui concernent notamment un changement de l'autorité hiérarchique, telle que prévue à l'article 73 de la loi précitée du 31 mai 1999, et qui demanderont des réponses appropriées sur le plan législatif, si la Chambre des Députés y marque son accord.

De l'échange de vues subséquent il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- La représentante gouvernementale explique qu'il s'agit bien d'une nomination du magistrat à la fonction de l'inspecteur général de la Police et non pas d'un détachement. Elle rappelle que le programme gouvernemental envisage une réforme de l'IGP. Les textes de réforme sont en élaboration et seront encore soumis pour consultation aux syndicats.

- Le Gouvernement insiste que l'inspecteur général de la Police accède à sa fonction par voie de nomination et non pas par le biais d'un détachement, afin d'éviter toute hypothèse d'interférence entre l'IGP et l'administration d'origine de l'inspecteur.

- Le Gouvernement ne souhaite pas réserver d'office le poste de l'inspecteur général à un magistrat, tel que proposé par le Conseil d'Etat, afin de ne pas léser les attentes de carrière des agents de la Police ou de l'IGP. Afin d'éviter un amalgame entre différentes missions au long de la carrière, la réforme de l'IGP envisage qu'un agent issu de la police et ayant occupé le poste de l'inspecteur général de la police ne pourra pas être réintégré dans la police au poste de directeur général de la police respectivement de directeur général adjoint. Il y a lieu de garantir l'indépendance de l'inspecteur général de la police.

- La représentante du groupe politique CSV regrette que l'objet du projet de loi n'ait pas été réglé par voie d'amendement dans le cadre du paquet réforme, afin d'éviter toute apparence de vouloir régler des cas particuliers. M. le Ministre explique que le projet de loi concerne essentiellement la situation particulière des magistrats. Voilà pourquoi le projet de loi a été élaboré en étroite concertation avec la magistrature, en dehors du contexte de la réforme de la Fonction publique.

- En réponse à une question afférente, la représentante gouvernementale explique qu'une magistrate est détachée au Ministère de la Sécurité intérieure, ceci en vue de reprendre la

direction de l'IGP au moment du départ à la retraite de l'inspecteur général actuellement en fonction.

- Le représentant du groupe politique CSV souligne que son parti a toujours soutenu l'idée de placer un magistrat à la tête de l'IGP.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} modifie l'article 73 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police.

Cette modification a pour objet de mentionner explicitement les magistrats comme pouvant être nommés à la fonction d'inspecteur général de la Police. En effet, le texte actuel prévoit que sont éligibles à cette fonction, outre les membres du cadre supérieur de la Police et de l'Inspection générale de la Police, les fonctionnaires de la carrière supérieure de l'administration.

En considérant les missions confiées à l'Inspection générale de la Police, ainsi que le fait que le Ministre ayant la Justice dans ses attributions est en vertu de la loi associé à la nomination de l'inspecteur général de la Police, on peut légitimement penser qu'il n'était pas dans l'intention du législateur de 1999 d'exclure les magistrats de l'accès à cette fonction. Toutefois, dans la mesure où la notion de « fonctionnaires de la carrière supérieure de l'administration » n'est pas autrement définie, et afin d'éviter toute divergence d'interprétation, il est proposé de viser formellement les magistrats dans le texte.

La condition des 15 années d'expérience professionnelle s'applique bien évidemment aux magistrats au même titre qu'aux membres du cadre supérieur de la Police et aux fonctionnaires de la carrière supérieure de l'administration.

A part ses remarques reprises dans ses considérations générales, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler quant au fond au sujet de l'article 1^{er}.

La Commission ne se rallie pas au Conseil d'Etat en ce qui concerne sa préférence pour une approche selon laquelle le poste de chef d'administration de l'Inspection générale de la police serait réservé de par la loi à un magistrat.

Article 2

L'article 2 ajoute un nouvel alinéa 5 à l'article 2, paragraphe 1^{er} de 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.

L'alinéa 5 nouveau règle la situation des magistrats qui acceptent d'être nommés temporairement à une des fonctions dirigeantes prévues par la loi et qui ne sont pas reconduits dans cette fonction ou souhaitent réintégrer la magistrature avant terme.

Compte tenu des attributs spécifiques du statut de magistrat, dont notamment l'indépendance et l'inamovibilité, le risque professionnel encouru par l'acceptation d'une nomination temporaire de sept ans est en effet particulièrement accentué. En l'état actuel de la législation, le magistrat concerné serait contraint d'abandonner de manière définitive son statut de magistrat, soit directement au moment de la nomination, soit au plus tard à l'expiration d'un éventuel congé sans traitement pour raisons professionnelles, actuellement limité à quatre années. En effet, contrairement au détachement, qui est la position du

magistrat temporairement placé hors de son corps d'origine tout en continuant à y bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite, une nouvelle nomination à une fonction dirigeante emporte implicitement, mais nécessairement la cessation du statut de magistrat.

L'alinéa 5 nouveau dispose que, à l'instar des magistrats temporairement détachés auprès de l'administration, les magistrats ayant exercé une fonction dirigeante dans l'administration et souhaitant retourner à la magistrature, bénéficient à ce moment d'une réintégration dans la magistrature, le cas échéant hors cadre, à un poste correspondant au grade de traitement et à la fonction qu'ils exerçaient avant leur nomination. Afin de ne pas léser le magistrat concerné en termes d'ancienneté de service et de rang du fait d'avoir accepté temporairement une nomination à une fonction dirigeante au service de l'Etat, le texte proposé entend garantir non seulement la prise en compte intégrale du temps de service passé dans la fonction dirigeante, mais encore compenser un éventuel dépassement en grade par un magistrat ayant eu au départ un rang moins élevé, survenu pendant l'exercice de la fonction dirigeante. Cette mesure a pour objet d'éviter que, vu les changements fréquents au sein de la magistrature, les personnes concernées demandent à être réintégrées avant terme, dès qu'elles risquent d'être dépassées en grade.

Le texte proposé ne fait enfin que confirmer la perméabilité actuelle entre la magistrature et l'administration par l'introduction d'une véritable garantie de réintégration, en phase avec le principe même du septennat et son risque inhérent de non-reconduction, distincte de la simple possibilité actuellement offerte par les articles 17 et 41 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire d'être nommé à des fonctions judiciaires déterminées à condition d'avoir occupé certaines fonctions limitativement énumérées, dont notamment celles de membre du Gouvernement ou de chef d'administration, pendant respectivement trois ou sept ans.

Le Conseil d'Etat comprend que la désignation d'un magistrat aux fonctions d'inspecteur général de la police ne peut se faire que par la voie d'un détachement, et que le magistrat détaché se trouve dès lors intégré dans la hiérarchie de l'IGP, telle qu'elle est organisée en vertu de l'article 73, alinéa 4, de la loi précitée du 31 mai 1999.

Si cette optique du projet de loi est maintenue, il propose toutefois de reconsidérer le libellé de l'alinéa 5 qu'il est prévu d'ajouter à l'article 2, paragraphe 1^{er}, de 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 et en suggère la teneur suivante :

« Le fonctionnaire visé à l'alinéa 1^{er} qui, avant sa nomination à une fonction dirigeante, relevait de la magistrature, est réintégré dans son service d'origine avec maintien de son rang. Il est nommé à un poste du même grade que celui auquel il était classé avant sa nomination à une fonction dirigeante. Le classement se fait à l'échelon de traitement correspondant à celui atteint dans la fonction dirigeante ou, à défaut d'échelon correspondant, à l'échelon immédiatement inférieur. A défaut de poste vacant adéquat dans la magistrature, le fonctionnaire visé est nommé hors cadre jusqu'à la survenance de la première vacance de poste correspondant à son grade. S'il a été dépassé en grade par un magistrat de rang inférieur, il obtient une nomination au grade de ce magistrat. »

Alors que la disposition sous examen résout les questions de garanties de carrière des magistrats qui acceptent une des fonctions prévues à l'article 1^{er} de la loi précitée du 9 décembre 2005, elle risque toutefois de donner lieu à des contrariétés par rapport à l'article 149-2 de la loi précitée du 7 mars 1980, dans la mesure où cet article règle différemment les garanties de réintégration des magistrats « appelés à collaborer pendant une période déterminée aux travaux d'organisations internationales ou d'une administration » et qui y ont

été détachés à cet effet. Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de modifier dans le même sens et parallèlement aux modifications légales sous examen l'article 149-2 précité.

M. le Ministre souligne que l'avis du Conseil d'Etat laisse entendre que l'affectation d'un magistrat soit en tant qu'inspecteur général de la Police, soit en tant que haut fonctionnaire dans une administration ou un service de l'Etat se fait par voie d'un détachement. Or, le projet de loi a pour objet d'abandonner cette pratique du détachement pour les fonctions précitées. Le magistrat obtient une nomination à l'IGP ou à une fonction dirigeante prévue par la loi précitée du 9 décembre 2005. Il n'a plus besoin de prendre un congé sans traitement dans la magistrature. Sa réintégration à la magistrature se fera par le biais d'une nouvelle nomination dans son ordre d'origine.

Le représentant du groupe politique CSV rappelle que l'accès à certaines hautes fonctions de la magistrature, telles que les fonctions classées au grade M6 ou M7, est indépendant des critères d'ancienneté. En effet, le Gouvernement nomme les fonctionnaires de son choix à ces hautes fonctions. Il est possible que, pendant la période d'absence du magistrat réintégré, un magistrat avec une ancienneté inférieure à la sienne soit nommé à une haute fonction de la magistrature. En vertu de la phrase « si le magistrat a été dépassé en grade pendant son absence par un magistrat de rang inférieur, il obtient une nomination au grade obtenu par ce magistrat », un magistrat réintégré pourrait prétendre à un de ces postes du grade M6 ou M7. A noter que le grade M6 comprend le vice-président de la Cour administrative, président de chambre à la Cour d'appel, conseiller à la Cour de cassation, procureur général d'Etat adjoint, procureur d'Etat, président du Tribunal administratif, président du Tribunal d'arrondissement et le grade M7 le président de la Cour administrative, président de la Cour supérieure de justice, procureur général d'Etat.

M. le Ministre estime que cette remarque est pertinente. Il propose d'examiner s'il est possible d'exclure les grades M6 et M7 et de revenir avec un amendement afférent lors de la prochaine réunion.

La Commission adopte en partie la proposition rédactionnelle du Conseil d'Etat relative à la première phrase de l'alinéa 5. Elle tient cependant encore à ajouter la notion de « l'ordre d'origine » qui vise soit les juridictions de l'ordre judiciaire, soit celles de l'ordre administratif. Le texte ainsi amendé est plus précis que la notion de « service d'origine ». Il est donc proposé de libeller la 1^{ère} phrase comme suit :

« Lorsque Le fonctionnaire visé à l'alinéa 1^{er} qui relevait, avant sa nomination à une fonction dirigeante, relevait de la magistrature, il obtient à nouveau une nomination comme magistrat dans son ordre d'origine et au grade et à la fonction qu'il occupait à son départ. »

La Commission adopte la proposition du Conseil d'Etat de compléter la phrase introductive *in fine* de l'article 2 par le mot « suit ».

*

La Commission se rallie encore à l'observation d'ordre légistique d'utiliser des chiffres arabes au lieu de chiffres romains au niveau de la numérotation des articles.

Luxembourg, le 22 juin 2015

Le Secrétaire-administrateur,
Anne Tescher

Le Président,
Yves Cruchten