



Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Procès-verbal de la réunion du 06 février 2014

Ordre du jour :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 23 janvier 2014
2. 6634 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure 2013
- Elaboration d'une prise de position
3. Organisation des travaux d'instruction des projets de loi relatifs à la réforme de la Fonction publique
 - 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
 - 2) 6458 Projet de loi transposant certaines dispositions de l'accord salarial du 15 juillet 2011 dans la Fonction Publique et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat ainsi que des modalités de mise en vigueur de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat
 - 3) 6459 Projet de loi fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat
 - 4) 6460 Projet de loi modifiant :
 - 1) la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ;

2) la loi modifiée du 18 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes de pension

5) 6461 Projet de loi instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois

6) 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

7) 6463 Projet de loi fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration

8) 6464 Projet de loi portant organisation de l'Administration gouvernementale

9) 6465 Projet de loi déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat

4. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Yves Cruchten, M. Georges Engel, Mme Joëlle Elvinger remplaçant M. Lex Delles, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Paul-Henri Meyers, M. Gilles Roth, M. Justin Turpel, Mme Christiane Wickler

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

M. Pierre Neyens, M. Guy Wagener, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Lex Delles, Mme Octavie Modert

*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission

*

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 23 janvier 2014

Le projet de procès-verbal sous rubrique est adopté.

2. 6634 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure 2013

La Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative a constaté que les points suivants du rapport d'activité 2013 de la Médiateure relèvent de son champ de compétence :

a) Recommandation n°49 relative à l'introduction d'un code de bonne conduite

Le programme gouvernemental prévoit la mise en œuvre d'un code de bonne conduite administrative. M. le Ministre explique qu'un projet de code de bonne conduite administrative a été élaboré par le Gouvernement précédent à la fin de la législature. Dans son avis du 21 janvier 2014 au sujet du projet de loi n°6457 modifiant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, faisant partie du « paquet réforme » de la Fonction publique, le Conseil d'Etat émet plusieurs critiques, et notamment une opposition formelle, à l'égard des règles déontologiques envisagées. Le code de bonne conduite devra donc être adapté en fonction des mesures retenues dans le cadre des travaux parlementaires relatifs au projet de loi n°6457.

b) Secret médical inopposable au médiateur – dossier concernant le service médical de la Fonction publique

La Médiateure se réfère à un dossier dans lequel le service médical de la Fonction publique a refusé de prendre position par rapport à une réclamation en opposant à la Médiateure le secret médical. Or, la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur limite les domaines dans lequel le caractère secret est opposable au médiateur à la défense nationale, la sûreté de l'Etat et la politique extérieure.

Par ailleurs, en sollicitant la Médiateure, un réclamant a nécessairement exprimé son accord pour que le service concerné par la réclamation se justifie à l'égard de la Médiateure. Il est évident que le secret médical ne peut pas jouer au détriment des intérêts de la personne concernée.

La Commission constate que dans ce dossier, le service médical de la Fonction publique a finalement pris position par rapport à la réclamation.

D'une manière générale, en ce qui concerne l'accès au dossier, la Commission souligne que par la saisine du médiateur, un réclamant autorise l'accès à son dossier particulier. Le réclamant pourra toujours s'opposer à l'accès du Médiateur à une partie du dossier, ce qui semble cependant peu probable, et peu logique d'ailleurs, alors que les moyens d'action du Médiateur sont ainsi fortement limités. Il est essentiel que le Médiateur dispose d'un accès large aux dossiers de l'administration se rapportant à l'affaire dont il est saisi. Cette approche a été celle du législateur, comme le démontrent les travaux parlementaires relatifs au projet de loi n°4832 instituant un médiateur (cf. Rapport de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, commentaire de l'article (doc. parl 4832/9))

Il y a lieu de souligner dans ce contexte que le Médiateur n'est pas investi d'un pouvoir d'autosaisine. Le Médiateur a toujours besoin de l'accord de la personne concernée par un dossier précis.

En ce qui concerne plus particulièrement le secret fiscal, il y a lieu de retenir les vues divergentes suivantes :

- Un membre de la Commission critique l'intervention de la Médiateure lors de la présentation de son rapport d'activité à la Chambre en vertu de laquelle aucun secret, à l'exception des domaines prévus à l'article 6 de la loi du 22 août 2003, ne lui serait opposable. A titre d'exemple, l'orateur est d'avis que, en vertu de l'article 22 de la *Abgabenverordnung* (« *Das Steuergeheimnis ist unverletzlich* ») le secret fiscal est

opposable au Médiateur. Il est d'avis que le secret fiscal est absolu dans la mesure où même sur accord d'un réclamant, l'Administration des Contributions directes ne pourra pas fournir des dossiers au Médiateur. Il renvoie dans ce contexte à sa question parlementaire afférente adressée au Ministre de la Justice et au Ministre des Finances¹. Une clarification en la matière s'impose, aussi en vue de protéger les fonctionnaires des administrations concernées.

- Un autre membre de la Commission est d'avis que l'Administration des Contributions ne pourra pas invoquer le secret fiscal si le réclamant a saisi le Médiateur et a ainsi marqué son accord à l'accès au dossier. Le secret fiscal n'est pas absolu. A titre d'exemple, le Fonds de solidarité est autorisé à demander des données auprès de l'Administration des Contributions directes et auprès de l'Administration de l'enregistrement et des domaines.
- Rappelons que le champ de compétence du Médiateur se limite à l'administration publique de sorte que les établissements bancaires ne relèvent pas de son rayon d'action. En ce qui concerne plus particulièrement la BCEE, cet établissement public pourra refuser l'accès au dossier au Médiateur en raison de l'article 1^{er} paragraphe 2 de la loi du 22 août 2003. En effet, le Médiateur peut recevoir des plaintes concernant les établissements publics, à l'exclusion de leurs activités industrielles, financières et commerciales.

Soulignons que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est actuellement chargée d'examiner les compétences et missions du Médiateur et que les problèmes précités ne relèvent d'ailleurs pas de la compétence de la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

c) Reclassement interne dans l'administration publique

La Médiateure a été saisie d'une réclamation de la part d'une personne travaillant dans un musée et à laquelle le reclassement interne a été refusé du fait que le musée en question aurait atteint le quota légal. D'après l'article L-551-1 (3) du Code du Travail, le reclassement interne consiste, en ce qui concerne le secteur public, dans un reclassement au sein de l'administration ou du service public d'origine de l'agent, éventuellement à un autre poste ou un autre régime de travail. La question est de savoir ce qu'il faut entendre par la notion d'administration. La Médiateure estime qu'un musée fait partie des instituts culturels de l'Etat sous la tutelle du Ministère de la Culture. Elle conclut que ces instituts peuvent être considérés comme un ensemble administratif. La Médiateure suggère au Gouvernement d'interpréter moins restrictivement les textes légaux afin d'étendre le champ d'application du reclassement interne à l'administration publique.

M. le Ministre rappelle que la procédure de reclassement sera révisée par le projet de loi n°6555 portant modification du Code du Travail et du Code de la sécurité sociale concernant le dispositif du reclassement interne et externe, déposé le 14 mars 2013. La question du reclassement interne dans la Fonction publique doit donc être examinée dans le contexte général de la réforme du système de reclassement.

M. le Ministre explique que le nombre de demandes en vue d'un reclassement interne a augmenté considérablement, ce qui engendre des difficultés de gestion au sein des administrations. La mise en place d'un organigramme précis et des plans de travail individuel dans chaque administration, telle qu'envisagée par la réforme, rendra d'autant plus complexe le reclassement interne d'un nombre élevé de personnes.

¹ QP n°69 de M. Gilles Roth du 16 janvier 2014

La Commission prend connaissance qu'en matière de reclassement, la Fonction publique est confrontée aux mêmes défis que le secteur privé et approuve que le Ministre de la Fonction publique analysera la question du reclassement interne dans l'administration publique avec le Ministre du Travail.

d) Prénoms germanisés

La Médiateure a été saisie d'une réclamation à propos de l'utilisation du prénom germanisé d'une personne sur son nouveau permis de conduire alors que l'ancien permis ainsi que ses autres documents portent tous le prénom français. Ce problème trouve son origine dans le fait que pendant l'occupation allemande, tous les prénoms à consonance française ont été germanisés d'office.

M. le Ministre explique qu'environ 17.000 à 18.000 citoyens nés pendant la Seconde Guerre mondiale ont reçu une nouvelle carte d'identité ou permis de conduire reprenant leur prénom de naissance en version germanisée. La loi du 19 juin 2013 sur le registre national des personnes physiques ne permet plus de recourir au prénom usuel de ces personnes et d'indiquer ainsi leur prénom en version française dans les documents officiels.

M. le Ministre annonce qu'il présentera une solution au Conseil de Gouvernement au cours de sa réunion du 7 février 2014. Des détails concernant ces mesures seront publiés la semaine prochaine suite à l'accord du Conseil de Gouvernement.

*

Le secrétariat de la Commission élaborera un projet de prise de position. L'adoption de la prise de position figurera à l'ordre du jour de la prochaine réunion de la Commission.

3. Organisation des travaux d'instruction des projets de loi relatifs à la réforme de la Fonction publique

M. le Ministre informe qu'il aura une entrevue avec les représentants de la CGFP le 12 février 2014 afin de discuter des solutions pour lever les oppositions formelles du Conseil d'Etat relatives au « paquet réforme ». Le projet de loi n°6457 est à l'ordre du jour de cette première entrevue. L'orateur souligne que la discorde avec la CGFP au sujet du calcul de l'indemnité de stage (calcul à partir du 3^{ème} échelon ou du 4^{ème} échelon) sera également abordée dans ce contexte.

La Commission entamera ses travaux au sujet du « paquet réforme » après le congé de Carnaval. Il est proposé d'organiser chaque semaine, à côté de la plage fixe de la Commission des jeudis à 10h30, une deuxième réunion afin de pouvoir évacuer les projets de loi dans les meilleurs délais.

La prochaine réunion est prévue pour le mardi 25 février 2014, à 15h30. Les membres de la Commission se verront distribuer un calendrier précis des dates des réunions jusqu'en juillet 2014.

Les tableaux synoptiques élaborés par le secrétariat de la Commission servent de document de travail en vue de l'examen des articles à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat.

Il y a lieu d'évacuer les projets de loi dans l'ordre qui suit :

1. Les modifications du statut général des fonctionnaires : le projet de loi n°6457 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.

2. Le régime des traitements des fonctionnaires et des employés : le projet de loi n° 6459 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat et le projet de loi n°6465 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat.

3. L'accord salarial : le projet de loi n°6458 transposant certaines dispositions de l'accord salarial du 15 juillet 2011 dans la Fonction Publique et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat ainsi que des modalités de mise en vigueur de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

4. Le changement d'administration et l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur : le projet de loi n°6462 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 et le projet de loi et le projet de loi n°6463 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration

5. Le projet de loi n°6464 portant organisation de l'Administration gouvernementale.

6. Les régimes de pensions : le projet de loi n°6460 modifiant : 1) la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ; 2) la loi modifiée du 18 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes de pension et le projet de loi n°6461 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

*

Les membres de la Commission se livrent ensuite à un échange de vues au sujet des règlements grand-ducaux d'exécution dont il y a lieu de retenir, en guise de conclusion, succinctement les éléments suivants :

Un membre de la Commission estime que la Chambre des Députés devrait recevoir, d'une manière générale, de la part du Gouvernement les projets de règlement grand-ducal. Il est invoqué à cet égard que, contrairement au Conseil d'Etat, la Chambre des Députés n'avise pas les projets de règlement grand-ducal, à l'exception de ceux pour lesquels une base légale prévoit expressément la saisine de la Conférence des Présidents. En vertu du principe de la séparation des pouvoirs, le Gouvernement n'est donc pas obligé de faire parvenir au législateur les projets de règlement grand-ducal. Rappelons que pour les matières réservées à la loi par la Constitution, une loi doit tracer les conditions et les modalités dans lesquelles un règlement grand-ducal peut être pris. Pour toutes les autres matières spécifiques qui, en vertu de la Constitution, ne sont pas soumises au domaine de la loi formelle, le législateur

n'est même pas en connaissance si le pouvoir exécutif envisage des règlements grand-ducaux.

Des positions divergentes existent parmi les membres de la Chambre des Députés : alors que certains Députés souhaitent recevoir à titre d'information les projets de règlement grand-ducal dans le cadre des travaux parlementaires relatifs à un projet de loi, d'autres estiment qu'il n'y a pas lieu de généraliser cette pratique au motif de la séparation des pouvoirs.

La Commission constate qu'il n'y a donc pas de règle générale en ce qui concerne la communication de projets de règlement grand-ducal du Gouvernement à la Chambre. Il n'est pas possible de faire de cette communication préalable une règle générale alors que ces règlements grand-ducaux sont libellés en fonction du texte retenu par la Chambre des Députés lors du vote du projet de loi.

A noter que certaines commissions parlementaires ont, suite au vote d'un projet de loi, invité le ministre concerné à une réunion afin de se voir informer sur les règlements grand-ducaux envisagés. Il va de soi que chaque Député est libre d'interroger un ministre à ce sujet.

En ce qui concerne les projets de règlement grand-ducal relatifs au « paquet réforme » dans la Fonction publique, M. le Ministre informe que tous les textes sont publiés sur le site Internet du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative². Il va de soi que ces projets de règlement grand-ducal seront adaptés en fonction des avis du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, les membres de la Commission de la Fonction publique de la législature précédente avaient reçu de la part du ministère un dossier regroupant tous les projets de règlement grand-ducal. Une copie de ce dossier est mise à disposition, sur demande auprès du secrétariat de la Commission, aux nouveaux membres de la Commission.

Luxembourg, le 10 février 2014

La secrétaire,
Anne Tescher

Le Président,
Yves Cruchten

² <http://www.fonction-publique.public.lu/fr/actualites/reformes/2012/07/lois-reglement/index.html>