

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de loi déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat

Par dépêche du 3 juin 2003, Madame le Ministre de la Fonction Publique a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé. Le 30 septembre 2003, Madame le Ministre a saisi la Chambre d'un amendement audit projet de loi, amendement qui n'a toutefois strictement rien à voir avec la matière que le projet initial se propose de régler.

En effet, d'après son intitulé, le projet a pour but de fixer les conditions et les modalités de la nomination à durée déterminée de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes. Concrètement, le Gouvernement entend introduire, contre vents et marées, le septennat dans la fonction publique luxembourgeoise, et ce pour des *"fonctions dirigeantes précisées par ... règlement grand-ducal"*.

L'amendement gouvernemental par contre se propose, d'après la lettre de saisine, *"d'apporter une modification à la loi modifiée du 14 avril 1979 (la Chambre estime que la loi du 16 avril 1979 est visée) fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, en supprimant (purement et simplement) la limite d'âge de 45 ans actuellement prévue pour l'admission au service de l'Etat"*.

Le septennat

Une première tentative couronnée d'échec avait déjà été lancée en ce sens par le Gouvernement dans le projet qui est devenu la loi du 19 mai 2003 portant réforme du statut général des fonctionnaires de l'Etat. En raison de trois oppositions formelles du Conseil d'Etat (deux dans un premier avis, une autre dans un avis complémentaire), le Gouvernement avait provisoirement gelé sa volition, qui refait donc maintenant surface sous la forme d'un projet de loi spécifique.

Avant de revenir au fond de l'affaire, la Chambre ne peut s'empêcher de mettre en évidence un aspect dont elle n'arrive pas à se faire une idée précise.

Au deuxième alinéa de l'exposé des motifs, les auteurs rappellent que l'une des oppositions formelles du Conseil d'Etat visait la disposition selon laquelle la définition des "*postes à responsabilité particulière*" visés par la loi serait laissée au pouvoir réglementaire. Au cinquième alinéa du même exposé des motifs, il est fièrement affirmé que "*le nouveau texte ... tient compte de toutes les observations juridiques et techniques du Conseil d'Etat*". Or, l'article 1^{er} du projet dispose toujours, et même à deux reprises (paragraphe 1^{er} et paragraphe 2), que "*les fonctions ... visées ... sont déterminées par voie de règlement grand-ducal*". Le fait que le paragraphe 3. énumère quelques "*rubriques*" (sans même préciser qu'il s'agit des annexes de la loi sur les traitements des fonctionnaires de l'Etat) qui "*peuvent*" comprendre des fonctions dirigeantes ne change rien à la situation.

Ceci dit, la Chambre limite son avis quant au fond à ce qu'elle a déjà écrit à ce sujet dans son avis n° A-1737 du 10 avril 2002:

"Les postes à responsabilité particulière

A partir de la mise en vigueur de la réforme, les 'hauts' fonctionnaires occupant des postes à responsabilité particulière ne seraient plus nommés que pour une durée renouvelable de sept ans. Les nouvelles mesures seraient, à en croire les auteurs du projet, limitées à un cercle très restreint de fonctionnaires dont les postes seront définis ultérieurement par voie de règlement grand-ducal.

Afin d'étouffer de prime abord tout soupçon que les dispositions précitées soient confectionnées à la mesure ou au détriment d'un ou de plusieurs hauts fonctionnaires déterminés actuellement en activité de service, il est renvoyé aux dispositions transitoires et abrogatoires, qui précisent que les nouvelles mesures ne s'appliqueront pas aux fonctionnaires en activité de service au moment de la mise en vigueur de la loi.

Néanmoins, prétendre que 'ce nouveau régime n'enlèvera en rien les garanties essentielles conférées par le statut du fonc-

tionnaire' (exposé des motifs, page 66) relève de l'affirmation gratuite.

S'il est vrai que, en cas de non-renouvellement d'une nomination, les dispositions de réintégration prévues respectent le principe de la stabilité de l'emploi dans la Fonction Publique, force est néanmoins à la Chambre de constater que ce 'nouveau régime' porte gravement atteinte à d'autres principes fondamentaux du statut.

En effet, la possibilité de mettre prématurément fin aux fonctions de cadres dirigeants est totalement contraire aux principes de neutralité et d'indépendance, qui veulent que le fonctionnaire exerce une tâche administrative qui soit à l'abri du bon vouloir du pouvoir politique, selon le concept du fonctionnariat à vie.

...

Ces principes de neutralité et d'indépendance sont d'ailleurs totalement ignorés dans l'exposé des motifs. Il est de même inexact d'affirmer (commentaire des articles, page 89) que 'jusqu'à présent, l'incompétence du fonctionnaire et plus particulièrement de celui qui exerce des fonctions dirigeantes, qui ne constitue pas à proprement parler une faute disciplinaire, ne pouvait être sanctionnée.' Le régime disciplinaire ne fait pas de distinction en ce qui concerne l'origine ou les raisons d'une incompétence professionnelle. Si une telle devait être établie, il offre toutes les mesures requises pour les circonstances, de la rétrogradation à la mise à la retraite d'office pour inaptitude professionnelle.

Pour être complète, et étant donné que les auteurs du projet sous avis se sont à leur tour inspirés chez nos voisins pour ce qui est de certaines dispositions nouvelles, la Chambre ne voudrait pas manquer de rendre attentif à la position du 'Deutscher Beamtenbund' en la matière, et qu'elle reproduit en conséquence ci-après:

'dbb Bundesvorstand: Spitzenpositionen auf Zeit öffnen Manipulationen Tür und Tor

Der dbb Bundesvorstand sieht die Unabhängigkeit von Beamten und damit die Stabilität der öffentlichen Verwaltung gefährdet, wenn Spitzenpositionen im öffentlichen Dienst künftig nur noch auf Zeit vergeben werden sollen.

In einem Grundsatzbeschluss lehnte der dbb Bundesvorstand am 11. März 2002 in Berlin das vom Bundesinnenministerium vorgelegte Führungskräftegesetz deshalb klar ab. Nach Feststellung des Bundesvorstandes öffnet die Vergabe von Führungspositionen auf Zeit sachfremden Manipulationen Tür und Tor. Darüber hinaus werden personalwirtschaftliche Schwierigkeiten auftauchen, wenn ehemalige Spitzenbeamte in niedrigeren Funktionen weiter verwendet werden sollen. Überdies dürfte eine Herabstufung nach der Amtszeit von den Betroffenen als Degradierung empfunden werden.'

("dbb aktuell" n° 11, 12.03.2002)

Le 21 mars 2002, le dbb a confirmé sa position comme suit:

'dbb lehnt Führungskräftegesetz ab

Der dbb beamtenbund und tarifunion fordert die Bundesregierung nochmals nachdrücklich auf, ihren Entwurf eines Führungskräftegesetzes zurückzuziehen. Der vorliegende Entwurf ist überflüssig, verfassungswidrig und für das Gemeinwesen verhängnisvoll. Führungspositionen auf Zeit führen, so der dbb Bundesvorsitzende Erhard Geyer, zu einer verstärkten und sachfremden Einflussnahme auf die Verwaltung: 'Eine stabile gesetzestreue Verwaltung ist somit nicht mehr gesichert. Die unbefristete Übertragung eines Amtes trägt zur Unabhängigkeit des Beamten bei. Sachfremden Einflüssen, denen vor allem Beamte in Spitzenfunktionen ausgesetzt sein können, kann bei einer Vergabe auf Zeit nur schwer entgegen gewirkt werden.'

A la lumière de tout ce qui précède, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne saura cautionner que

l'Administration publique soit dégradée au niveau d'un instrument de politique partisane aux mains du Gouvernement. Partant, la Chambre s'oppose formellement à l'introduction d'une possibilité, autre que celles d'ores et déjà prévues par le statut, de mettre prématurément fin à une fonction d'un fonctionnaire et elle recommande au Gouvernement de s'assurer, avant toute nomination à un poste à responsabilité, que son candidat est 'the right (wo)man in the right place'."

La Chambre ne voyant aucune raison pour changer aujourd'hui d'avis en la matière, elle reste formellement opposée au septennat et elle demande au Gouvernement d'abandonner purement et simplement cette idée.

La limite d'âge

Par la récente loi du 19 mai 2003 portant réforme du statut général des fonctionnaires de l'Etat, la limite d'âge pour l'admission au service public avait été fixée à 45 ans, sans possibilité de dérogation.

Quatre mois plus tard, à savoir le 19 septembre 2003, le Gouvernement en conseil a approuvé la décision d'"abolir une fois pour toutes" toute limite d'âge pour l'accès à la fonction publique.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'entend pas se prononcer en ce qui concerne le fond de l'affaire, le Gouvernement ayant toujours fait dans ce domaine – comme dans tant d'autres d'ailleurs – ce qu'il voulait.

Quant à la forme ou à la procédure, il échet toutefois de relever que l'initiative repose sur une directive bruxelloise – une de plus – du 27 novembre 2000, directive qui n'avait dès lors vraisemblablement pas encore atterri dans le département de la Fonction Publique au moment où le législateur s'appêtait à voter le projet qui est devenu la loi précitée du 19 mai 2003. Il semble ainsi que de gros efforts en matière de réforme administrative restent à faire au niveau gouvernemental et en matière de coordination de travaux ministériels.

La technique législative

Une fois de plus, la technique législative choisie pour transposer dans la pratique les idées gouvernementales constitue l'exemple à ne pas suivre. Non seulement les auteurs des textes mélangent pommes et poires, l'introduction du septennat n'ayant strictement rien à voir avec l'abolition de la limite d'âge, mais encore l'intitulé du projet est-il de nature à induire en erreur puisqu'il n'y est question que du seul septennat, à l'exclusion de toute autre mesure. Aussi les générations futures auront-elles bien du mal à retracer, dans de telles conditions, l'évolution à travers les décennies des dispositions relatives à la limite d'âge par exemple.

Le texte est donc à scinder en deux pour en faire deux projets de loi distincts. Subsidiairement, l'intitulé est à modifier dans le sens d'indiquer clairement les mesures que le projet véhicule.

En conclusion de tout ce qui précède, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne se voit pas en mesure de marquer son accord avec le projet de loi dans sa forme actuelle.

Ainsi délibéré en séance plénière le 8 octobre 2003.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG