

# A V I S

**de la Chambre des Fonctionnaires**

**et Employés publics**

sur

**le projet de loi relatif à la création d'un Institut  
luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation  
et de la sécurité des produits et services**

Par dépêche du 3 janvier 2007, entrée au secrétariat de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 12 seulement, Monsieur le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur a demandé, "avant mi-février", l'avis de la Chambre sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Il a pour objet de créer une nouvelle administration, appelée "*Institut Luxembourgeois de la Normalisation, de l'Accréditation et de la Sécurité des produits et services*" (ILNAS), et ce suite au souhait exprimé par la Commission européenne, qui "*encourage les Etats membres à renforcer les structures publiques et privées dédiées à l'amélioration de la qualité et à la sécurité des produits commercialisés*".

### **Quant à la saisine de la Chambre**

Il appert des documents parlementaires publiés sous le numéro 5516 du rôle que

- l'arrêté grand-ducal de dépôt, c'est-à-dire l'acte par lequel le Grand-Duc autorise formellement le Ministre à déposer à la Chambre des Députés un projet de loi, a été signé par le Souverain le 7 novembre 2005;
- sur ce, le projet sous avis y a été déposé le 16 du même mois;
- l'avis du Conseil d'Etat a été demandé le 4 novembre 2005 déjà et émis le 28 novembre 2006;
- les avis des chambres professionnelles patronales, à savoir la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, a été demandé par lettre du Ministre de l'Economie le 26 octobre 2005 déjà - donc près de deux semaines avant la signature de l'arrêté grand-ducal de dépôt; les deux chambres ont émis un avis commun le 9 mai 2006;

- l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a été demandé que - sur réclamation de celle-ci - le 3 janvier 2007, l'omission de la saisir étant expliquée par le Ministre par "*l'inadvertance de mes services*".

La Chambre veut bien accepter cette explication, encore qu'il soit étonnant qu'on ait pensé à deux chambres professionnelles du secteur privé mais oublié celle du secteur public - et ce alors que le projet de loi en question porte quand même création d'une nouvelle administration de l'Etat! La Chambre rappelle à ce sujet la formulation non équivoque de l'article 43bis de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective qui dispose, entre autres, que "*pour toutes les lois et tous les arrêtés qui concernent principalement les fonctionnaires et employés publics l'avis de la chambre doit être demandé*".

### **La création d'une nouvelle administration de l'Etat**

D'après l'exposé des motifs qui accompagne le projet, c'est "*pour des raisons de complémentarité, d'efficacité, de transparence et dans le cadre de la simplification administrative*" que "*le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur souhaite rassembler sous une même structure plusieurs missions administratives et techniques*", structure qui prendrait la forme d'une nouvelle administration de l'Etat.

Le projet sous avis prévoit de confier à cette nouvelle administration toute une série de missions d'information, de vérification, de contrôle, de coordination etc. dans les domaines de la normalisation, de l'accréditation d'organismes d'inspection, de certification, d'essai et d'étalonnage, de la sécurité des produits, des bonnes pratiques de laboratoire, des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, de la notification à la Commission européenne des organismes reconnus par les autorités luxembourgeoises pour assurer l'évaluation de la conformité au sens des directives communautaires en matière de libre circulation des produits, de la surveillance du marché au sens desdites directives, de la promotion et de la gestion de la qualité des produits et des services, de la gestion des concessions accordées aux électriciens admis à intervenir sur les réseaux publics de distribution de l'électricité

au Luxembourg, de la notification et de la surveillance des organismes autorisés à émettre des certificats liés à la signature électronique ainsi que de la métrologie légale.

Il s'agit donc, grosso modo, de missions tendant à promouvoir la qualité, notamment par l'accréditation d'organismes auditant des entreprises sur base de normes appliquées suivant convention entre parties, de missions de contrôle policier de qualité, telle que la métrologie légale ou la sécurité générale des produits, et de missions du genre d'autorisation d'établissement à l'égard des électriciens ("*concession*").

Tout comme les auteurs des autres avis antérieurement formulés, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics déplore que les multiples règlements grand-ducaux prévus dans le cadre de l'exécution de la loi projetée ne soient pas disponibles. Les précisions prévues par ces règlements grand-ducaux auraient certainement pu clarifier davantage les missions du futur institut.

En raison de toutes les oppositions formelles présentées par le Conseil d'Etat, la Chambre suppose qu'un projet remanié sera présenté. Elle estime que ce projet modifié devrait également être soumis pour avis aux chambres professionnelles, de préférence avec les projets des règlements grand-ducaux dont question à l'alinéa qui précède.

### **Le transfert de compétences et ses limites**

Certaines compétences du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, du Ministère de la Santé, du Ministère du Travail, du Ministère des Transports, du Ministère de l'Environnement et du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement Rural sont transférées à la nouvelle administration.

Alors que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut suivre l'idée de regrouper les compétences qui demandent une expertise poussée en matière de sciences des mesures, du contrôle de procédés relevant d'une norme volontaire et du processus normatif, elle est par contre réticente en ce qui concerne le regroupement de compétences sectorielles requérant également une expertise spécifique poussée, telles que les compétences relevant directement de la santé,

de l'agriculture, de la sécurité des personnes ou de l'environnement. Ainsi, à titre d'exemple, le contrôle des conditions d'exploitation des laboratoires d'analyses médicales, des laboratoires d'analyses chimiques ou physiques, de la qualité des produits alimentaires devraient à ses yeux rester de la compétence des administrations étatiques sectorielles (direction de la santé, laboratoire national de santé, administration de l'environnement, médecine vétérinaire) agissant sous la responsabilité administrative de leur ministre du ressort.

De l'avis de la Chambre, la collaboration luxembourgeoise à l'élaboration des normes auprès des organismes européens de normalisation devrait se faire par des agents émanant de l'administration sectorielle compétente au lieu d'étoffer à cet effet l'ILNAS des multiples compétences matérielles et intellectuelles nécessaires.

Une norme, per se non obligatoire, peut être mutée en règle obligatoire par une autorité ayant dans ses attributions légales de fixer par exemple des conditions d'exploitation d'un établissement classé. La Cour administrative a récemment jugé que *"C'est à juste titre (...) que le tribunal administratif a retenu qu'en l'absence de loi et de règlement applicables en la matière fixant des critères plus précis en droit luxembourgeois, des normes étrangères, notamment allemandes, peuvent être prises en compte non pas pour s'imposer en tant que règles de droit positif dans le cadre du système juridique luxembourgeois, mais en tant que standard de référence par rapport auquel les autorités luxembourgeoises sont admises à s'orienter, quitte à pouvoir être écartées par les juridictions administratives si l'administré soumet des arguments suffisamment précis et circonstanciés justifiant pourquoi ces normes ne sont pas transposables au Luxembourg ou applicables à sa situation particulière"* (CA, 8 mars 2007, n° 22158C). Dans ce contexte, une norme doit évidemment être publiée en due forme.

### **Les dispositions transitoires concernant le personnel**

Le projet de loi sous avis prévoit en son article 28 (1) de transférer à l'ILNAS, entre autres, les fonctionnaires des centrales hydroélectriques d'Esch-sur-Sûre et de Rosport. Or, le projet de loi-cadre sur l'eau, par son article 64.6, prévoit également le transfert de ces fonctionnaires vers l'Administration de la gestion de l'eau, administration

à laquelle ces fonctionnaires sont en fait détachés à l'heure actuelle. En raison des compétences en matière de gestion de l'eau dont ces fonctionnaires sont chargés, la Chambre estime qu'il serait plutôt indiqué d'intégrer ces fonctionnaires auprès de l'Administration de la gestion de l'eau que de les placer dans l'ILNAS.

Les fonctionnaires du Service de l'Energie de l'Etat, ceux du Service de Métrologie de l'Administration des Contributions directes et un fonctionnaire de la carrière du rédacteur du Ministère de tutelle de la future administration bénéficieront, au moment de l'entrée en vigueur de la loi projetée, d'une nomination auprès de l'ILNAS, dans la carrière et le grade atteints dans leur administration d'origine. Du fait que le nombre de fonctionnaires nommés dans le cadre fermé, au sens des dispositions de la loi dite "*d'harmonisation*", est calculé en fonction des pourcentages définis dans ladite loi par rapport au nombre de fonctionnaires des différentes carrières des administrations d'origine, il est probable que le nombre des postes dans le cadre fermé des différentes carrières de la nouvelle administration soit différent de celui dans les administrations d'origine. Il est dès lors indispensable que les dispositions transitoires du projet prévoient que, le cas échéant, le transfert dans les mêmes grades atteints puisse se faire par dépassement du nombre des emplois découlant des dispositions de la loi précitée du 28 mars 1986. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut donc pas suivre le Conseil d'Etat selon lequel cette disposition "*ne fait pas de sens*".

Dans son avis précité du 28 novembre 2006, le Conseil d'Etat a exprimé une opposition formelle à l'encontre de l'article 28 (5), qui prévoit que, dans celles des administrations que les fonctionnaires nouvellement nommés dans l'ILNAS ont de ce fait quittées, les fonctionnaires gardent pendant dix années les droits d'avancement qu'ils détenaient avant le départ de leurs collègues. L'opposition formelle est motivée "*par référence à l'article 10bis de la Constitution, qui vaut également en matière de fonction publique*".

L'article 10bis de la Constitution se lit comme suit:

*"(1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.*

*(2) Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois."*

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut pas voir une quelconque entorse, ni à la Constitution, ni à la loi précitée du 28 mars 1986, si, pendant un délai limité à dix ans, d'éventuels blocages d'avancements dus uniquement au transfert légal de fonctionnaires dans une autre administration sont évités. La Chambre insiste donc sur le maintien des dispositions initialement prévues à l'article 28 (5), d'autant plus que le législateur a déjà disposé de façon analogue, notamment à l'article 24.5 de la loi du 28 mai 2004 portant création d'une Administration de la gestion de l'eau. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics pose même la question de savoir si l'éventuelle omission de cette disposition ne serait pas plutôt contraire à l'article 10bis (1) de la Constitution?

Toujours en ce qui concerne le personnel, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de revenir, dans le contexte du projet de loi sous avis, à un problème de carrière dont ont été victimes trois fonctionnaires transférés d'office en 1996, donc il y a plus de dix ans déjà, du Service de l'éclairage public vers l'Administration des Ponts et Chaussées.

Sur proposition afférente du Ministère de la Fonction Publique, la situation des intéressés aurait dû être réglée en 2004 par un amendement à un projet de loi portant réorganisation de l'administration des Bâtiments Publics (doc. parl. 5191<sup>3</sup>), amendement qui s'est toutefois heurté à l'opposition formelle du Conseil d'Etat.

Etant donné que les trois fonctionnaires concernés faisaient à l'époque partie du personnel du Service de l'Energie de l'Etat/Eclairage public, et que la nouvelle administration à créer prendra la relève dudit Service, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose donc de compléter le projet de loi sous avis par la reprise, telle quelle, de l'amendement dont question ci-avant, et qui se lit comme suit:

*"Par dérogation à l'article 16,b de la loi modifiée du 27 mars 1986 sur le changement d'administration, les premiers artisans principaux hors cadre de l'administration des Ponts et*

*Chaussées, ayant obtenu leur nomination définitive au grade d'artisan en date respectivement du 28 novembre 1979 et du 19 juin 1980, peuvent obtenir leur promotion au grade d'artisan dirigeant par référence à l'examen de promotion de la carrière de l'artisan qui a eu lieu à l'administration des Ponts et Chaussées en date du 4 décembre 1979".*

Ce n'est que sous la réserve des remarques et propositions formulées ci-dessus que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut approuver le projet de loi lui soumis.

*(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics).*

Luxembourg, le 29 mars 2007.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG