

A V I S

sur

le projet de loi portant création du Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État, portant modification

- 1) de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État;**
- 2) de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois;**
- 3) 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'État;**
- 4) de la loi modifiée du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'État;**
- 5) de la loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut changer d'administration et portant abrogation de la loi du 1^{er} février 1984 portant création d'une Administration du personnel de l'État**

Par dépêche du 6 septembre 2017, Monsieur 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.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet en question a pour objet principal de créer une nouvelle administration dénommée "*Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État*" et destinée à remplacer l'actuelle Administration du personnel de l'État.

La future administration sera dotée de nouvelles missions, cela "*dans une optique d'optimisation des processus de gestion internes des administrations publiques*". En effet, le projet de loi vise à étendre la mission d'assistance aux administrations à l'organisation interne de celles-ci, au-delà du volet de la pure gestion du personnel de l'État. Ainsi, les attributions du Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État engloberont tant la gestion centralisée des ressources humaines de l'État (calcul des rémunérations, encadrement des procédures de recrutement, assistance concernant la mise en place de plans de travail, etc.) que des aspects organisationnels relatifs aux administrations et services de l'État (assistance dans l'établissement de programmes de travail et d'organigrammes par exemple).

À côté de cette réforme principale, le projet de loi apporte encore certaines adaptations ponctuelles à plusieurs lois actuellement en vigueur, cela afin de rendre ces dernières conformes aux textes relatifs aux réformes dans la fonction publique qui sont applicables depuis le 1^{er} octobre 2015.

Le projet soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle les observations suivantes.

Remarques préliminaires

Tout d'abord, il revient à la Chambre que l'article 36 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État n'a pas été respecté, la représentation du personnel concernée n'ayant pas été consultée au sujet du projet de loi, alors qu'il y est toutefois prévu que le personnel de l'actuelle Administration du personnel de l'État sortira du cadre de l'Administration gouvernementale pour être intégré dans le nouveau cadre du Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État.

Ensuite, la Chambre fait remarquer que la structure projetée, en charge de la gestion centralisée des ressources humaines de l'État et de la fourniture d'aide concernant les aspects organisationnels relatifs aux administrations et services de l'État, doit être une véritable administration de l'État, cela concernant tant son fonctionnement (qui ne doit pas s'apparenter au fonctionnement d'une entreprise de droit privé) que son cadre du personnel, qui devra essentiellement être composé d'agents soumis au statut général des fonctionnaires de l'État. Bien que l'exposé des motifs et le commentaire de l'article 1^{er} du projet sous avis prévoient qu'une "*nouvelle administration*" sera créée, le texte même du projet de loi (qui, lui seul, sera publié au Journal officiel) dispose toutefois qu'il "*est institué un Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État*". Dans un souci de clarté, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande de faire abstraction du mot "*centre*" et d'utiliser le terme "*administration*" pour désigner la nouvelle structure, sinon d'écrire au moins à l'article 1^{er} de la future loi: "*Il est institué une administration dénommée Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État, appelé ci-après 'CGPO' (...)*".

Examen du texte

Ad intitulé

La Chambre relève que la loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut changer d'administration – citée au point 5) de l'intitulé du texte sous avis – n'a pas encore fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Il faudra donc supprimer l'adjectif "*modifiée*" avant la date.

La même rectification est à effectuer à l'article 6, paragraphe (5), du projet de loi.

Ad article 4

Concernant l'article 4, traitant du cadre du personnel de la nouvelle administration, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le paragraphe (1), alinéa 2 prévoit que ledit cadre peut être complété, entre autres, par des "*salariés de l'État*". La Chambre demande que le personnel en question soit impérativement engagé sous le statut du fonctionnaire de l'État, surtout dans le cas où il serait amené à exécuter des tâches de nature technique ou artisanale.

En ce qui concerne le paragraphe (3), selon lequel "*les agents du CGPO peuvent être placés auprès d'une administration de l'État par une décision conjointe du ministre et du ministre du ressort*", la Chambre rappelle d'abord que l'article 7, paragraphe 2, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État avait été adapté dans le cadre des réformes dans la fonction publique par l'ajout d'une limite de deux ans (renouvelables) pour la durée des détachements de fonctionnaires. Le commentaire des articles joint au projet de loi n° 6457 donnait l'explication suivante: "*L'introduction d'une durée déterminée se justifie par le fait que le détachement devrait constituer un mécanisme temporaire. S'il existe un besoin permanent pour le transfert d'un fonctionnaire auprès d'une autre administration, le mécanisme du changement d'administration est plus adapté*". Cette limite devrait par conséquent également jouer concernant l'article 4, paragraphe (3), du projet de loi sous avis.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que les dispositions figurant au "*Chapitre 4.- Affectation du fonctionnaire*" de la loi susvisée fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et contenant des directives générales relatives aux affectations et détachements des agents de l'État régissent à suffisance cette matière et qu'il n'est donc pas utile d'introduire des règles parallèles dans des textes spécifiques. De plus, le fait que la loi modifiée du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'État comprend une disposition similaire à celle prévue par le texte sous avis ne constitue pas une rai-

son pour l'introduction de cette dernière, la gestion des ressources humaines ne pouvant être mise sur un pied d'égalité avec la gestion informatique, qui relève d'un domaine totalement différent et de nature technique.

Finalement, la Chambre fait remarquer qu'elle apprécie vivement les efforts entrepris par le Ministère de la Fonction publique visant à apporter aux départements ministériels et aux administrations et services de l'État l'aide nécessaire pour perfectionner la gestion des ressources humaines, qui, en étant négligée, peut avoir des effets néfastes. Mais elle se demande si un agent du futur CGPO, aussi compétent soit-il, peut utilement agir au sein d'une administration ou d'un service dont il ne connaît ni les missions, ni les rouages internes, ni les difficultés et problèmes, ni surtout les astreintes particulières auxquelles est soumis le personnel en place. En effet, les ministres et chefs d'administration ont à leur disposition des ressources matérielles et humaines pour remplir les missions qui leur incombent, et la délégation à autrui de la gestion de ces ressources n'est pas forcément un avantage.

Pour les raisons développées ci-dessus, la Chambre demande que les "*placements*" de personnel dont question à l'article 4 soient effectués conformément aux dispositions de la loi fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

Ad article 6

L'article 6, paragraphe (1), vise à spécifier à l'article 3 de la loi précitée du 16 avril 1979 que les agents relevant de l'Administration gouvernementale prêtent serment devant le ministre ayant cette dernière dans ses attributions, précision nécessaire qui faisait défaut jusqu'à présent.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande s'il ne faut pas rendre cette disposition applicable rétroactivement au 1^{er} octobre 2015 afin de régulariser ex post la situation des fonctionnaires assermentés depuis cette date par le ministre ayant l'Administration gouvernementale dans ses attributions.

L'article 6, paragraphe (4), prévoit d'adapter l'article 4 de la loi modifiée du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies

de l'information de l'État en y supprimant le paragraphe (2), qui dispose que "(...) *le centre comprend des divisions et services dont la création et les attributions sont déterminées par règlement grand-ducal*".

La Chambre s'oppose à l'abolition projetée. En effet, tout d'abord, elle ne comprend pas dans quelle mesure un "*règlement grand-ducal rend difficile l'adaptation de l'organisation interne du CTIE à la réalité*" (selon le commentaire de l'article 6, paragraphe (4)). Ne suffit-il pas de modifier le règlement en question?

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne partage point l'argumentation des auteurs du projet de loi, selon laquelle ledit règlement grand-ducal serait inadapté parce que l'organisation des divisions et services pourrait être réglée dans un organigramme. Si ce dernier procédé est approprié pour l'aménagement de certains petits services, la Chambre estime que les grandes entités administratives devraient être organisées moyennant des règles transparentes et rigides à l'abri de l'arbitraire, les organigrammes étant malheureusement parfois établis ou modifiés à la va-vite et même sans consultation préalable de la représentation du personnel concernée. L'organigramme devrait être un outil complémentaire, mais non pas l'outil principal pour l'organisation de services. Partant, et pour éviter la création d'un précédent néfaste, la Chambre demande de supprimer l'article 6, paragraphe (4), du projet de loi sous avis.

Étant donné que, aux termes de l'exposé des motifs, la consolidation des missions et attributions prévue par le projet de loi "*permettra à la nouvelle administration de travailler de manière plus efficace, avec des processus de gestion du personnel optimisés et regroupés au sein d'une seule entité*", la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le texte lui soumis pour avis, sous la réserve toutefois des observations qui précèdent.

Ainsi délibéré en séance plénière le 13 novembre 2017.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF