

A-3208⁻¹/19-60



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 41-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

**les amendements parlementaires au pro-
jet de loi relatif à l'Office du Ducroire du
Grand-Duché de Luxembourg**

Par dépêche du 9 juillet 2019, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, "*dans vos meilleurs délais*", l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements parlementaires au projet de loi spécifié à l'intitulé.

Les amendements en question visent à modifier le projet de loi initial n° 7408 ayant pour objet de réorganiser et de doter d'une nouvelle loi organique l'Office du Ducroire (ODL), cela principalement afin de clarifier la composition des organes de cet établissement public et pour redresser certaines erreurs rédactionnelles.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics apprécie que les amendements tiennent compte de plusieurs observations qu'elle avait présentées dans son avis n° A-3208 du 5 juin 2019 sur le projet de loi original, elle regrette toutefois qu'un grand nombre de remarques fondamentales n'aient pas été considérées. La Chambre se doit dès lors de réitérer dans le présent avis les critiques et recommandations essentielles qu'elle avait déjà formulées quant au projet de loi initial, en demandant qu'il en soit tenu compte cette fois-ci.

Tout comme dans son avis précité, la Chambre se focalisera essentiellement dans la présente prise de position sur l'examen des dispositions du texte qui concernent l'organisation et le fonctionnement de l'ODL, seules dispositions qui intéressent plus particulièrement ses ressortissants.

* * *

(Dans les développements qui suivent, les références aux articles s'appliquent à la numérotation des articles du texte coordonné du projet de loi tel qu'il est modifié par les amendements sous avis.)

Remarques d'ordre général

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que certaines dispositions du texte coordonné du projet de loi ont fait l'objet de modifications, sans que celles-ci soient prévues par les amendements sous avis. Il en est ainsi de l'article 1^{er}, de l'article 3, de l'article 4, paragraphe (3), de l'article 5, de l'article 7, paragraphes (4) et (5), de l'article 15, points 17^o, 18^o et 21^o, de l'article 18, de l'article 29, paragraphe (2), de l'article 31, de l'article 41, alinéa 2, ainsi que des articles 42 et 43.

La Chambre fait remarquer que, conformément aux règles de la légistique formelle, chaque modification apportée au projet de loi initial doit être prévue par les amendements, peu importe qu'elle soit ponctuelle ou qu'elle procède à la suppression ou au remplacement d'une disposition dans son intégralité.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics doit constater ensuite que le projet de loi prévoit toujours de soumettre la direction et le personnel de l'ODL à un statut contractuel de droit privé (articles 27 et 28). Elle se doit de souligner encore une fois qu'elle s'oppose à ce que le personnel et les dirigeants d'un établissement public soient soumis à un régime de droit privé, cette façon de faire étant non seulement contraire aux principes régissant le fonctionnement de l'État, mais elle est par ailleurs contraire à un engagement formel, juridique, clair et précis, qui a été pris par un gouvernement précédent et qui est toujours valable. En effet, l'accord salarial du 21 mars 2002, signé entre le gouvernement de l'époque et la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP, avait très clairement stipulé que, "*en exécution des recommandations de l'Institut européen d'administration publique de Maastricht, les lois ayant créé ou créant des établissements publics garantiront au personnel concerné le régime de statut public pour des raisons d'harmonisation, de transparence et d'équité*". Pacta sunt servanda!

La Chambre rappelle en outre qu'elle déplore que la création d'établissements publics soit couramment devenue pour les tenants du pouvoir politique une solution de facilité pour diluer et noyauter les règles très judicieuses et bien réfléchies de la gestion du personnel dans la fonction publique. Elle regrette par ailleurs que le gouvernement se gêne de moins en moins de créer au sein des ministères et des administrations de l'État de plus en plus de postes permanents

sous le statut de l'employé pour des tâches et des missions dont l'exercice est normalement réservé aux fonctionnaires. Ainsi, un nombre croissant de serviteurs de l'État, qui remplissent parfaitement toutes les conditions pour devenir fonctionnaire, doivent accepter un poste d'employé pour la simple raison que, sur ordre politique, les ministères et administrations préfèrent cette formule.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics demande encore une fois que tous les agents publics remplissant les conditions légales pour l'accès au statut du fonctionnaire y soient admis, en dépit des décisions politiques pour maintenir ce personnel dans le régime de l'employé public ou du salarié.

Examen du texte amendé

Ad intitulé

La Chambre rappelle que, aux termes de l'article 1^{er} du projet de loi, l'établissement public en question est officiellement dénommé soit "*Office du Ducroire*", soit "*Office du Ducroire du Grand-Duché de Luxembourg*". Elle recommande dès lors d'adapter l'intitulé de la future loi comme suit:

"Loi du ... relative à l'Office du Ducroire du Grand-Duché de Luxembourg".

Ad article 7

L'article 7, paragraphe (2), prévoit que certaines prestations fournies par l'ODL "*donnent lieu au paiement de primes*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que l'article en question ne comporte toujours pas de précision concernant la fixation ou le paiement des primes en question. Dans un souci de sécurité juridique et afin d'éviter des abus, il faudra compléter la disposition en conséquence.

Ad article 12

La Chambre approuve que l'amendement 1 apporte une clarification quant au nombre de membres composant le conseil d'administration de l'ODL (conseil devant remplacer l'actuel comité du Ducroire).

Étant donné que l'ODL agit "*dans l'intérêt du Grand-Duché de Luxembourg*" (article 5), qu'il exerce certaines prestations importantes pour le compte de l'État (article 9) et que, à travers ses missions de service public, il participe ainsi directement ou indirectement à l'exercice de la puissance publique, la Chambre rappelle que le statut des membres du conseil d'administration ne saurait être qu'un statut de droit public et qu'ils devront dès lors être soumis aux dispositions du statut général des fonctionnaires de l'État.

Ad article 15

Selon l'article 15, le conseil d'administration exerce, entre autres, les attributions suivantes:

- il engage le directeur général et le directeur général adjoint et procède à leur licenciement, et
- il arrête l'organisation administrative et fonctionnelle, l'organigramme, la grille des emplois ainsi que les conditions et modalités de rémunération du personnel.

La Chambre relève que le projet de loi amendé ne prévoit toujours pas quel organe procède à l'engagement (et le cas échéant au licenciement) du personnel de l'ODL. Il faudra donc compléter le texte en conséquence.

Ad article 17

L'article 17, paragraphe (9), dispose que "*le conseil (d'administration) ne peut valablement siéger que si quatre membres au moins sont présents, dont au moins deux représentent le Gouvernement*".

La Chambre fait remarquer que, aux termes de l'article 12, le conseil d'administration de l'ODL sera composé de huit membres au moins et de neuf membres au plus ("*un membre supplémentaire ayant des compétences professionnelles ou une expertise particulière*" pouvant être nommé par le gouvernement).

Selon le paragraphe (9) précité, le conseil pourra donc valablement délibérer si quatre membres sur huit ou neuf sont présents, et même si le président (ou son suppléant) n'est pas présent.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut pas marquer son accord avec cette disposition et elle demande de prévoir,

d'une part, que le président ou son suppléant doit dans tous les cas faire partie des membres présents, et, d'autre part, si le conseil d'administration est composé de neuf membres, que celui-ci ne peut délibérer valablement qu'en présence de **cinq membres au moins**.

Le texte qui est actuellement en vigueur prévoit d'ailleurs que le comité du Ducroire (composé à l'heure actuelle de sept membres) ne peut valablement siéger que si quatre membres sur sept sont présents. Il ressort en outre de ce texte que, en cas d'empêchement, le président peut déléguer ses pouvoirs à l'un des membres présents du comité pour que celui-ci puisse délibérer valablement.

Ad article 18

Dans un souci de clarté et au vu des remarques précédentes concernant l'article 17, la Chambre recommande de remplacer l'article 18, alinéa 2, par le texte suivant (qui correspond à celui qui est actuellement en vigueur):

"Si un membre s'est retiré par application de l'alinéa qui précède, le conseil d'administration ne peut valablement délibérer que si les autres membres réunissent les conditions de présence requises par l'article 17".

Ad article 25

Selon l'article 25, le directeur général de l'ODL sera chargé, entre autres, de négocier et de signer les contrats de prestations de l'ODL avec les bénéficiaires (dans les limites et sous les conditions générales déterminées par le conseil d'administration).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler à ce sujet que les missions importantes de représentation de l'ODL à l'égard de tiers doivent relever de la compétence du conseil d'administration. En effet, la décision du gouvernement en conseil du 10 février 2017 déterminant des lignes directrices pour la création d'établissements publics indique que le directeur général d'un tel établissement est essentiellement chargé de la gestion courante de ce dernier et qu'il se limite à exécuter les décisions adoptées par le conseil d'administration.

Ad articles 27 et 28

Les articles 27 et 28 du texte amendé disposent toujours que "*le directeur général et le directeur général adjoint sont engagés par le conseil d'administration sous le régime de droit privé régi par le Code du travail*" et que "*les relations entre l'ODL et son personnel sont régies par le droit privé*".

Tout en étant consciente que le personnel qui est actuellement affecté par la Chambre de commerce à l'ODL est engagé sous le droit privé, la Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle néanmoins qu'elle s'oppose en général à ce que le personnel d'un établissement public soit soumis au statut de droit privé et que tout le personnel d'un établissement public participant directement ou indirectement à l'exercice de la puissance publique doit impérativement être soumis au statut général des fonctionnaires de l'État.

Au vu des "*Remarques d'ordre général*" formulées ci-avant, et étant donné que l'ODL agit "*dans l'intérêt du Grand-Duché de Luxembourg*" (article 5), qu'il exerce certaines prestations importantes pour le compte de l'État (article 9) et qu'il participe ainsi à l'exercice de la puissance publique, la Chambre demande encore une fois et avec insistance que tout le futur personnel de l'établissement public en question soit soumis au statut de droit public.

S'y ajoute que la gestion des installations informatiques de l'ODL, qui est actuellement assurée par la Chambre de commerce, sera à l'avenir confiée au Centre des technologies de l'information de l'État, raison de plus pour n'engager le personnel de l'ODL que sous le régime de droit public.

Ce n'est que sous la réserve expresse des observations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec les amendements parlementaires lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 14 octobre 2019.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF