

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 modifiée 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

Avis du Conseil d'État

(6 mars 2018)

Par dépêche du 8 septembre 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous objet, élaboré par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

Au texte du projet loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que les textes coordonnés des cinq lois que le projet de loi sous avis tend à modifier.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 28 novembre 2017.

Considérations générales

Le projet de loi sous revue a essentiellement pour but de transformer l'actuelle Administration du personnel de l'État, créée par une loi du 1^{er} février 1984, en un Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État. Là où, dans le passé, les missions de l'administration concernée étaient essentiellement centrées sur le calcul des rémunérations et des pensions des agents de l'État ainsi que, dans certaines limites, sur la gestion

administrative des carrières et le recrutement dans la Fonction publique, les missions du futur Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État se trouveront étendues à la gestion des ressources humaines au sens large du terme, de façon à pouvoir « proposer des services de haute valeur ajoutée aux candidats intéressés par un emploi auprès de l'État tout comme pour les agents étatiques en place, et ceci tout au long de leur carrière » (extrait de l'exposé des motifs du projet de loi). Par ailleurs, le projet de loi viserait, toujours d'après l'exposé des motifs, à étendre les missions de la future administration dans le domaine de l'assistance aux administrations, celle-ci dépassant, à l'avenir, le volet de la pure gestion du personnel pour englober également l'organisation interne des administrations. Cet aspect semble particulièrement important au Conseil d'État au vu des réformes dans la Fonction publique qui sont entrées en vigueur en 2015 et qui marquent l'évolution de l'administration vers de nouveaux modèles d'organisation. À cela s'ajoutent les mutations liées à la digitalisation qui impacteront profondément le fonctionnement de l'administration et sa relation avec le citoyen.

Le Conseil d'État note, dans ce contexte, que les auteurs de la loi du 1^{er} février 1984 portant création d'une administration du personnel de l'État affichaient déjà des objectifs d'une grande ambition pour l'administration en question en confiant à la nouvelle administration, qui était censée remplacer le Service central du personnel de l'époque qui fonctionnait en fait comme une subdivision du Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative et qui s'occupait essentiellement du calcul et du versement des rémunérations et des pensions aux agents de l'État, la préparation des « (...) projets en relation avec une réforme administrative à moyen ou à long terme, suivant les lignes de conduite à définir par le Gouvernement »¹. Par ailleurs, et toujours d'après la même loi, l'Administration du personnel de l'État est chargée « de donner un avis sur les projets d'organisation ou de réorganisation des cadres du personnel des administrations de l'État et des établissements publics placés sous le contrôle de l'État, en examinant plus particulièrement les possibilités d'harmonisation et de coordination y relatives »². Plus généralement enfin, l'Administration du personnel de l'État veille à l'observation des lois et règlements applicables aux personnels de l'État.

L'Administration du personnel de l'État dispose dès lors, d'ores et déjà, de pouvoirs, *a priori*, étendus pour accompagner les administrations et les services de l'État dans leurs projets de transformation et d'adaptation à un environnement en pleine mutation. Ceci dit, le Conseil d'État est d'avis que le dispositif créé en 1984 comporte un point faible en ce que les contours des pouvoirs de l'Administration du personnel de l'État sont insuffisamment dessinés. Il ne ressort en effet pas clairement de la législation en vigueur quelles sont la portée et l'étendue des pouvoirs en question et quels sont les moyens de l'Administration du personnel de l'État pour couvrir les missions que la loi lui assigne.

Or, de ce point de vue, le texte en projet ne représente pas vraiment une avancée. Le Conseil d'État aura l'occasion d'y revenir lors de l'examen de l'article 3 du projet de loi.

¹ Article 3, point 1, deuxième tiret, de la loi du 1^{er} février 1984 portant création d'une administration du personnel de l'État.

² Article 3, point 1, premier tiret, de la loi du 1^{er} février 1984 portant création d'une administration du personnel de l'État.

Ensuite, et à lire l'exposé des motifs, le changement le plus important apporté par le nouveau texte résiderait au niveau de la substance de la relation que la nouvelle administration est censée construire avec les personnels de l'État en s'attachant à la « recherche des « talents » » et en essayant d'« attirer et de fidéliser les meilleurs profils en leur offrant un cadre de travail moderne et innovant » (extraits de l'exposé des motifs). Ceci dit, le texte reste, ici encore, en retrait par rapport aux objectifs affichés par les auteurs du projet de loi vu que cette nouvelle approche ne se répercute que très indirectement dans le texte du projet de loi qui continue à décrire les missions du nouveau Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État dans des termes très techniques qui traduisent mal la nouvelle qualité qu'il est envisagé de donner à la relation entre l'administration et ses personnels.

Le Conseil d'État constate encore que le texte proposé semble vouloir concrétiser une évolution à laquelle on assiste depuis un certain nombre d'années déjà, à savoir le rôle accru joué par l'Administration du personnel de l'État dans l'harmonisation des méthodes de gestion du personnel à travers l'administration. Il en veut pour preuve les réformes dans la Fonction publique de 2015 avec l'introduction d'outils comme la gestion par objectifs, les organigrammes, le développement professionnel ou encore l'évaluation des personnels. De concert avec le Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative, l'Administration du personnel de l'État a en effet joué un rôle clé dans le développement de ces outils et leur introduction coordonnée et harmonisée dans les administrations et services de l'État.

Ceci dit, le Conseil d'État note qu'ici encore les efforts de coordination et d'harmonisation dans l'organisation des administrations et services de l'État mériteraient d'être poursuivis et systématisés. Il renvoie dans cette perspective aux avis qu'il a eu l'occasion d'émettre concernant un certain nombre de projets de loi organisant les cadres des administrations de l'État et dans lesquels il a critiqué le manque de cohérence dans la rédaction de ces textes et dans la structuration des administrations concernées qui en résultait³. Les réformes dans la Fonction publique de 2015 ont en effet créé un nouveau cadre pour l'organisation et la structuration de l'administration que les premiers textes organisant le cadre des administrations et services de l'État qui ont été soumis au Conseil d'État, dans le sillage des réformes, ne respectent pas. La mise en place du nouveau Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État devrait être l'occasion de remédier à cet état de choses.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2 (article 1^{er} selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État suggère une formulation légèrement différente de celle choisie par les auteurs du projet de loi pour les articles 1^{er} et 2 et

³ Voir notamment les avis du Conseil d'État n° 51.511 portant sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 15 juin 2004 portant réorganisation de l'Administration des bâtiments publics, n° 51.721 portant sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ou encore n° 51.868 portant sur le projet de loi portant réforme de la Police grand-ducale et abrogeant la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police.

propose par ailleurs de fusionner les deux dispositions. Le texte se lirait comme suit :

« Il est créé une administration dénommée Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État, qui est placée sous l'autorité du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions, ci-après désigné comme le « ministre ».

Elle est dirigée par un directeur qui assume les fonctions de chef d'administration au sens de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État. Le directeur peut être assisté par un directeur adjoint qui le remplace lors de ses absences. »

Article 3 (article 2 selon le Conseil d'État)

L'article sous examen énumère les missions du futur Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État.

Le Conseil d'État constate d'abord que le texte proposé reste bien en deçà des attentes que l'exposé des motifs peut susciter. Le texte réserve en effet une part très large aux attributions classiques et techniques déjà assumées par l'actuelle Administration du personnel de l'État en faisant figurer en tête des missions des attributions comme l'assistance du ministre dans la gestion opérationnelle du recrutement des agents de l'État (point 1°) et le calcul des traitements (point 3°) et des pensions (point 4°). L'énumération enchaîne au point 5° avec les « calculs prévisionnels de pension » pour les agents relevant des régimes de pension spéciaux des fonctionnaires de l'État, là où on aurait pu prévoir de façon plus générale une mission d'information et de conseil des agents de l'État en matière de pension, pour passer ensuite au point 6° à une autre mission technique qui est celle de gérer le Fonds de pension prévu par la législation sur les pensions des fonctionnaires de l'État.

Cette énumération de missions à caractère technique est bien entrecoupée, au point 2°, par une mission d'assistance aux administrations dans leurs démarches de recrutement et dans leur gestion des ressources humaines et complétée, aux points 7° à 10°, par des missions qui seraient de nature à traduire dans les faits la nouvelle qualité qu'il est envisagé de donner à la relation entre l'administration et ses personnels, à condition toutefois qu'un contenu concret soit donné aux missions en question. Or, les formulations utilisées par les auteurs du projet de loi restent vagues et utilisent une terminologie flottante, à la limite parfois de l'incohérence. Ainsi, le nouveau Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État sera cantonné à une mission d'assistance (point 2°) aux administrations en matière de gestion des ressources humaines, mais devra « assurer et veiller au respect de la qualité des processus en matière de gestion des ressources humaines » (point 7°). Le Conseil d'État note que le fait de devoir assurer la qualité des processus en matière de gestion des ressources humaines imposera une obligation de résultat à la future administration. Cette façon de définir la mission de la future administration n'est pas sans soulever un certain nombre de questions. Quels seront les moyens que la nouvelle administration aura à sa disposition pour s'acquitter de cette obligation ? Quelles sont les intentions des auteurs du projet de loi dans cette perspective ? Pourquoi ont-ils adossé la mission d'assurer le respect de la qualité des processus en matière de gestion des ressources humaines à la mission de veiller au respect de cette même qualité des

processus en matière de gestion des ressources humaines, mission qui de par sa consistance semble en retrait par rapport à la mission qui serait celle d'assurer le respect de la qualité des processus en question ? La mission qui sera celle de la nouvelle administration en l'occurrence ne devrait-elle pas également couvrir la détermination des besoins en personnel de l'administration ? À un moment où les effectifs dans la Fonction publique sont en augmentation rapide, une approche cohérente et professionnelle dans ce domaine semble primordiale au Conseil d'État. Pour répondre à ces questions, le commentaire des articles n'est malheureusement d'aucune aide. Pire, la terminologie utilisée y change encore, les auteurs du projet de loi précisant que « le CGPO sera en charge des processus de gestion des ressources humaines dans la Fonction publique », ce qui dépasse évidemment le cadre d'une simple mission d'assistance, d'assurance ou de veille.

Au point 9°, la nouvelle administration est encore chargée cette fois-ci de « veiller » à l'observation des lois et règlements applicables aux fonctionnaires, employés et salariés de l'État. Quelle sera l'étendue des pouvoirs et des moyens dont disposera la nouvelle administration pour remplir cette mission qui, d'après le commentaire des articles, est déjà assumée par l'actuelle Administration du personnel de l'État. S'agit-il en l'occurrence d'une fonction « conformité » qu'il est envisagé de mettre, du moins sous une forme embryonnaire, en place ? Ne serait-il pas par ailleurs indiqué d'instaurer une fonction « audit interne » dans le domaine sous revue ? Enfin, le Conseil d'État note que la mission d'assister les administrations dans leurs démarches et projets d'organisation interne (point 10°), qui à ses yeux est essentielle, est ici encore formulée dans des termes vagues. En relation avec la description de cette mission au commentaire des articles, les auteurs du projet de loi introduisent encore un nouveau terme, à savoir celui d'« encadrement », de sorte qu'il devient difficile de se prononcer sur la portée de la mission afférente. Concernant cette mission, il conviendrait, comme pour l'ensemble des missions mentionnées sous les points 2°, 7°, 8°, 9° et 10°, d'en formuler, pour le moins, l'objectif.

Pour ce qui est précisément de cet objectif, le Conseil d'État estime qu'il devrait notamment résider dans la mise en cohérence des différents dispositifs visés par le projet de loi. Ainsi, la nouvelle administration devrait pouvoir assurer le respect des lois et règlements applicables aux fonctionnaires, employés et salariés de l'État et la cohérence de leur application et disposer des outils et moyens nécessaires à cet effet. Pour le moins, et si son rôle devait être limité à veiller à l'observation des lois et règlements applicables, le Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État devrait être chargé de régulièrement faire rapport sur ce domaine de la politique de la Fonction publique. En matière de recrutement, de gestion des ressources humaines et de réorganisation des administrations, la nouvelle administration devrait, ici encore, être dotée des processus, moyens et ressources nécessaires lui permettant d'assurer la cohérence de l'administration dans l'approche de ces dispositifs.

En définitive, les auteurs du projet de loi devraient faire un choix clair entre deux conceptions du fonctionnement de la future administration : une première conception qui cantonne la future administration dans un rôle de « technicienne » du droit de la Fonction publique et une deuxième qui lui

réservera un vrai rôle stratégique dans le développement de la Fonction publique.

Le Conseil d'État note au passage que la fiche financière ne prévoit aucun impact budgétaire en ce qui concerne la réorganisation de l'actuelle Administration du personnel de l'État. Convient-il d'en déduire que les auteurs du projet de loi ont d'ores et déjà opéré un choix en faveur d'une version *light* du projet de réforme ? Le Conseil d'État ne pourrait que le regretter.

Article 4 (article 3 selon le Conseil d'État)

L'article sous revue contient la formule désormais classique utilisée pour mettre à la disposition de l'administration le cadre du personnel dont elle aura besoin. Le Conseil d'État ne formule pas d'autres observations concernant les paragraphes 1^{er} et 2.

Pour ce qui est du mécanisme de placement des agents du nouveau Centre auprès d'une administration de l'État par décision conjointe du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions et du ministre du ressort, le Conseil d'État note qu'il s'agit d'un outil qui n'est pas prévu par la loi précitée du 16 avril 1979. On le retrouve cependant à l'article 9, paragraphe 3, de la loi modifiée du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'État dont les agents peuvent être placés auprès d'un département ministériel ou d'une administration de l'État par une décision conjointe du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions et du ministre du ressort. À la différence du fonctionnaire qui se retrouve en situation de détachement, mécanisme qui est prévu par la loi précitée du 16 avril 1979, le fonctionnaire qui sera placé auprès d'une administration de l'État continuera à relever de l'autorité hiérarchique du chef de son administration d'origine. Ce mécanisme étant de nature à professionnaliser la gestion des ressources humaines dans les administrations et les services de l'État, le Conseil d'État approuve, sur le principe, le texte qui l'instaure.

Quant à la procédure de décision conjointe instaurée par la disposition sous revue, le Conseil d'État renvoie à ses avis du 14 juillet 2017 sur le projet de loi portant réforme de la Police grand-ducale et abrogeant la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police⁴ et du 24 juin 2014 sur le projet de loi portant organisation de l'Administration des services vétérinaires⁵ où il s'est opposé formellement à un régime de nomination conjointe en considérant que la loi « en ne respectant pas les règles d'organisation du Gouvernement arrêtées par le Grand-Duc, est contraire à l'article 76 de la Constitution, lequel réserve au Grand-Duc la compétence exclusive d'organiser le Gouvernement, et heurte le principe de la séparation des pouvoirs ».

Article 5 (article 4 selon le Conseil d'État)

La nécessité de préciser que dans tous les textes en vigueur la référence à l'ancienne Administration du personnel de l'État s'entend comme référence à la nouvelle administration n'est donnée que s'il y a un

⁴ Doc. parl. n° 7045⁸.

⁵ Doc. parl. n° 6659¹.

enjeu de sécurité juridique. Tel n'étant pas le cas, il pourrait être renoncé en l'occurrence à la disposition proposée à l'endroit de l'article 5 (article 4 selon le Conseil d'État). Si les auteurs du projet de loi décidaient de la maintenir, il y aurait lieu de la rédiger comme suit :

« Dans tous les textes de loi et de règlement, la référence à l'Administration du personnel de l'État s'entend comme référence au Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État. »

Article 6 (article 5 selon le Conseil d'État)

L'article sous revue est formé d'un ensemble de mesures qui constituent des « cavaliers législatifs » vu qu'elles n'ont aucun lien entre elles et aucun lien avec le but principal du projet de loi, à savoir la réorganisation de l'Administration du personnel de l'État. Le Conseil d'État rappelle qu'il voit d'un œil critique cette façon de procéder. En l'occurrence, il serait indiqué de se limiter strictement à la détermination des missions et du cadre de l'administration concernée.

Le paragraphe 1^{er} modifie l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 16 avril 1979 pour y préciser que les agents relevant de l'Administration gouvernementale prêtent serment devant le ministre ayant celle-ci dans ses attributions, précision qui serait devenue nécessaire en raison de la définition de la notion de « ministre du ressort » donnée par l'article 1^{quinquies} du même texte. Or, ce dernier texte définit le ministre du ressort comme le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions le département ministériel ou l'administration dont relève le fonctionnaire. L'Administration gouvernementale est, comme toute administration, affectée au champ d'activité d'un ministre à travers l'arrêté grand-ducal portant constitution des Ministères, de sorte que la compétence pour recevoir le serment du fonctionnaire affecté à l'Administration gouvernementale ne devrait pas faire de doute. C'est le ministre qui dirige le ministère auquel l'Administration gouvernementale est rattachée et qui est le ministre du ressort qui exercera cette compétence. Le Conseil d'État ne voit dès lors pas la nécessité de la précision qui est apportée à l'article 3 de la loi précitée du 16 avril 1979 et propose d'omettre la modification envisagée. Au cas où les auteurs du projet de loi auraient envisagé de conférer la compétence pour l'assermentation des fonctionnaires relevant de l'Administration gouvernementale et affectés à un département ministériel au choix au ministre en charge du ministère auquel le fonctionnaire est affecté ou au ministre en charge de l'Administration gouvernementale, le Conseil d'État devrait s'y opposer sur base de l'article 76 de la Constitution, lequel réserve au Grand-Duc la compétence exclusive d'organiser le Gouvernement et en raison du non-respect dès lors du principe de la séparation des pouvoirs. Le Conseil d'État admet qu'une telle lecture de la disposition sous revue est contredite par le commentaire des articles, mais ne peut être écartée au vu de la formulation du texte proposé.

Les paragraphes 2 et 3 ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

La suppression par le paragraphe 4 de l'article 4, paragraphe 2, de la loi précitée du 20 avril 2009 trouve l'accord du Conseil d'État dans la mesure où la philosophie sous-jacente est conforme à la position défendue par le Conseil d'État concernant la configuration des lois organisant les cadres des administrations et services de l'État depuis l'entrée en vigueur au

1^{er} octobre 2015 des réformes dans la Fonction publique. Le recours, comme le prévoit la législation en vigueur, à un règlement grand-ducal pour organiser les divisions et services du Centre des technologies de l'information de l'État n'est en effet plus de mise vu que l'article 4 de la loi précitée du 16 avril 1979 prévoit l'établissement par le chef d'administration d'un organigramme qui comprend notamment des différentes unités organisationnelles formant l'ossature de l'administration.

Le Conseil d'État ne formule pas d'observation au sujet du paragraphe 5 de l'article sous revue.

Article 7 (article 6 selon le Conseil d'État)

L'article sous examen prévoit l'abrogation de la loi du 1^{er} février 1984 portant création d'une administration du personnel de l'État et la reprise au niveau du Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État des agents actuellement occupés par l'Administration du personnel de l'État. Le libellé de cette disposition tient compte du fait que l'Administration du personnel de l'État ne dispose pas d'un cadre du personnel spécifique et autonome, mais d'un cadre spécial au sein de l'Administration gouvernementale. Le Conseil d'État ne formule pas d'autre observation.

Articles 8 et 9 (articles 7 et 8 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Étant donné que l'acte contient à la fois des dispositions autonomes et des modifications, il y a lieu de faire figurer tout acte destiné à être modifié sous un article distinct et de spécifier ensuite chaque modification qui s'y rapporte en la numérotant : 1^o, 2^o, 3,...

Il y a dès lors lieu de restructurer la loi en projet comme suit :

« **Art. 1^{er}**. Il est institué [...].

[...]

Art. 6. À l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 16 avril 1979 [...].

Art. 7. L'article 62 de la loi modifiée du 3 août 1998 [...].

Art. 8. À l'article 1^{er}, alinéa 2, septième tiret, [...].

Art. 9. À l'article 4 de la loi modifiée du 20 avril 2009 [...].

Art. 10. L'article 3 de la loi modifiée du 25 mars 2015 [...].

Art. 11. La loi du 1^{er} février 1984 portant création [...].

Art. 12. Les agents de l'État affectés ou détachés [...].

Art. 13. La référence à la présente loi se fait [...].

Art. 14. La présente loi entre en vigueur [...]. »

Intitulé

Le Conseil d'État constate que dans la version du projet de loi lui soumise, un intitulé fait défaut. Le Conseil d'État se contente de reprendre

l'intitulé figurant dans la lettre de saisine accompagnant le dossier sous rubrique.

Article 6 (6 à 10 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 1^{er}, il convient d'insérer une virgule entre les mots « fonctionnaires de l'État » et « les termes ».

Article 7 (11 et 12 selon le Conseil d'État)

Les dispositions abrogatoires et les dispositions transitoires sont à reprendre sous des articles distincts.

Article 8 (13 selon le Conseil d'État)

L'article relatif à l'introduction d'un intitulé de citation se lit en principe comme suit :

« **Art. 13.** La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : loi [...] ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 6 mars 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes