

## L'accès de ressortissants communautaires à la fonction publique luxembourgeoise

# Le courage du Conseil d'État

*Le 2 juillet 1996 le Grand-Duché de Luxembourg a été condamné par la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) à cause de son refus d'ouvrir sa fonction publique aux ressortissants des autres États membres de l'Union européenne, au moins dans les secteurs définis comme prioritaires par la Commission de Bruxelles. Un an plus tard le ministre de la Fonction publique Michel Wolter a déposé le projet de loi 4325 concernant l'accès de ressortissants communautaires à la Fonction publique luxembourgeoise. Depuis quelques semaines les principaux avis sont disponibles; le débat et le vote à la Chambre des Députés devraient donc intervenir deux ans après la condamnation.*

Le moins que l'on puisse dire, c'est que l'idée ne date pas de hier. C'est le Traité de Rome signé en 1957 qui consacre dans son article 48 le principe de la libre circulation des travailleurs et l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité. C'est en 1988 que la Commission européenne s'est mise à définir de façon plus précise les exemptions prévues au § 4 qui prévoit que les dispositions de cet article 48 ne sont pas applicables aux emplois de l'administration publique. Depuis 1973 la jurisprudence de la CJCE limite cette exemption aux emplois qui comportent une participation à l'exercice de la fonction publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités locales. Malgré cette évolution constante dans un sens univoque le gouvernement luxembourgeois, qui s'était déjà laissé prier pour accepter le principe de la libre circulation en 1957<sup>1</sup>, avait choisi, une fois de plus, de laisser traîner les affaires et de ne réagir que sous pression européenne: Ainsi il a pu vendre l'accès à

la fonction publique pour des citoyens européens comme mesure imposée par les instances européennes. Que l'Europe n'ait plus toujours aussi bonne presse au Luxembourg que certains hommes politiques aimeraient le faire croire est bien dû au gouvernement même qui repousse la responsabilité pour des mesures qu'il croit impopulaire, comme le droit de vote des citoyens européens aux élections communales, sur les instances européennes au lieu de passer à l'offensive politique et de faire comprendre aux réticents tous les avantages que notre pays, comme nos voisins, peuvent tirer de telles ouvertures.

### Une approche minimaliste

Vu ces frilosités traditionnelles, il était clair que le gouvernement opta pour la solution minimale et ne prévît l'accès d'étrangers que dans les secteurs déterminés comme prioritaires par la Commission, à savoir la recherche, l'enseignement, la santé, les transports terrestres, les postes et télécommunications, la distribution de

<sup>1</sup> Voir Michel PAULY, Vaines dérogations ... Les frilosités luxembourgeoises en matière de libre circulation européenne, in *forum* n° 156/décembre 1994, p. 3-8, et prochainement du même: L'immigration et la reprise des relations italo-luxembourgeoises après la Deuxième Guerre mondiale, in: *Mélanges Benito Gallo*, Luxembourg 1998.

l'eau, du gaz et de l'électricité. Le Luxembourg imite donc le modèle français, alors que la Belgique et la République fédérale d'Allemagne ont choisi d'ouvrir l'ensemble de leur fonction publique aux ressortissants communautaires en n'appliquant l'exemption qu'à des fonctions clairement définies. Cette approche minimaliste n'a pas empêché la Chambre professionnelle des fonctionnaires et employés publics, inféodée à la CGFP, de crier gare et de prétendre: *«Comme il fallait s'y attendre, le Gouvernement a évidemment choisi d'orienter sa réforme d'après l'approche beaucoup moins restrictive qui prévaut en Belgique et en Allemagne ...»* Cette affirmation est évidemment fautive et le ministre de la Fonction publique par le biais plutôt inhabituel d'une note interne ajoutée à la documentation parlementaire, a remis les pendules à l'heure. La CGFP et ses satellites ne ratent vraiment aucune occasion pour se discréditer eux-mêmes.

Il faut d'autant plus se réjouir de l'avis formulé par le Conseil d'État, peu connu pour être une instance progressiste. La haute instance souligne, en effet, à juste titre, *«que les "secteurs prioritaires" retenus dans le présent projet n'épuisent pas tous les emplois de l'administration publique qui doivent être accessibles aux ressortissants communautaires»* et que *«la mise en application des dispositions du présent projet ne décharge pas l'État luxembourgeois de prendre dans les années à venir les mesures législatives pour permettre aux ressortissants communautaires d'accéder également à des emplois publics dans d'autres secteurs que ceux retenus dans le présent projet de loi.»*

On peut en effet s'étonner que la Commission n'ait pas inclus parmi les "secteurs prioritaires" les institutions culturelles où la coopération internationale est de tradition et qui ne participent guère à l'exercice de la puissance publique. En pratique, la loi ne concerne d'ailleurs que l'enseignement (communal et étatique) ainsi que les services de transports, de distribution de gaz, d'électricité et d'eau de certaines administrations communales. En effet, la recherche se fait dans le cadre de Centres de recherche publics qui jouissent de l'autonomie administrative et qui embauchent depuis toujours aussi des étrangers, les CFL et les P&T sont privatisés depuis peu et ont donc le droit d'embaucher qui leur convient, et dans le secteur de la santé le projet de loi ne fait que légaliser une situation de fait, car la plupart des hôpitaux, maisons de soins et de retraite embauchent depuis longtemps des médecins, infirmiers et aides-soignants étrangers, faute de trouver des

candidats luxembourgeois sur le marché de l'emploi; par ailleurs ils jouissent aussi d'un statut de droit privé ou semi-public.

Mais tout en ouvrant ces secteurs à des citoyens communautaires et parmi eux en tout premier lieu aux nombreux jeunes luxembourgeois de nationalité portugaise, italienne, allemande, française etc. qui ont fréquenté le système scolaire luxembourgeois, qui savent parler le luxembourgeois, mais à qui on refusait jusqu'ici l'accès aux postes de chauffeur d'autobus ou de lecteur des compteurs électriques auprès de telle administration communale, le gouvernement entend rester très restrictif. D'une part il précise dans son exposé des motifs que le personnel administratif et technique des écoles ne sera pas concerné: les secrétaires, concierges, maîtres-nageurs et autres appariteurs devront être de nationalité luxembourgeoise, même si le professeur pourra être français ou portugais, car ces emplois techniques et administratifs participent sans doute de l'exercice de la puissance publique ... Et d'autre part la loi renforce les conditions linguistiques pour pouvoir accéder à un emploi public: si jusqu'ici seuls les fonction-

Sensibilisation ou perfectionnement  
à la peinture...

Ateliers adultes  
Ateliers enfants

Travail du geste et du regard

Claudine Ange  
Arts Plastiques  
2, rue de la Fonderie  
L - 1531 Luxembourg  
Tél: 42 36 57 (soir)



Atelier Dany Prum "Le Clair Obscur"

naires (publics et communaux) étaient obligés de savoir parler le français, l'allemand et le luxembourgeois, cette condition s'applique dorénavant aussi aux employés de l'État. On a l'impression que le gouvernement voudrait reprendre par la main gauche ce qu'il a accordé par la main droite. Il est vrai que le projet de loi prévoit également que le gouvernement en conseil peut en dispenser pour des raisons dûment motivées. Gageons que le secteur de la santé demandera une dérogation générale, car selon le Conseil d'État la dispense, pour être conforme au principe de l'égalité devant la loi, doit se rapporter à l'emploi et non pas être accordée à tel individu.

Dans ce contexte l'avis du Conseil national pour Étrangers - qui n'avait, une fois de plus, pas été sollicité par le gouvernement! - contient une proposition très intéressante. Il propose en effet de «distinguer entre trois types de postes: a) ceux pour lesquels la connaissance des trois langues est absolument nécessaire, b) ceux pour lesquels la connaissance des trois langues n'est pas nécessaire, mais peut être une condition de préférence, à égalité de compétence, c) ceux pour lesquels la connaissance des trois

langues est sans importance.» Ainsi le projet de loi irait vraiment au bout de la logique qui soutient l'initiative de la Commission européenne et qui est d'assurer aussi pour les emplois publics le choix de la meilleure compétence. Qui pourrait en effet s'en défendre dans un pays dont le réservoir de recrutement pour les fonctionnaires publics est aussi limité? C'est cet avantage que le gouvernement devrait mettre en avant pour «vendre» son projet de loi à d'éventuels électeurs réticents. Qui ne connaît pas des fonctionnaires et employés publics manifestement incompetents?

Tel qu'il se présente le projet de loi donne en tout cas l'impression d'être tellement restrictif que les services juridiques de la Commission européenne, dans une lettre adressée le 8/1/1998 au CLAE, le jugent «insuffisant pour permettre l'accès des citoyens communautaires à la fonction publique luxembourgeoise sans discrimination». Le Conseil d'État partage d'ailleurs la crainte de voir le Luxembourg condamné une nouvelle fois par la CJCE s'il maintient intégralement la condition de la connaissance des trois langues.

Cette frilosité est d'autant moins compréhensible que le jugement de la CJCE est d'ores et déjà d'application et qu'aucun raz-de-marée d'une main-d'oeuvre étrangère (ou luxo-portugaise etc.) vers les emplois publics luxembourgeois ne s'est fait sentir. Par contre il suffit que demain un candidat non-luxembourgeois pour un poste de gardien de musée ou de directeur de théâtre déclenche la procédure judiciaire européenne pour que le Luxembourg se fasse condamner de nouveau et soit obligé à modifier sa loi.

Souhaitons donc que le gouvernement et la Chambre des Députés se rallient à la proposition du Conseil d'État qui voudrait suivre la voie belge et allemande en ouvrant toute la fonction publique aux ressortissants communautaires à l'exception des «emplois à déterminer par règlement grand-ducal qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique ou aux fonctions ayant pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités locales.» Et en toute logique il propose de réserver de tels emplois à des fonctionnaires. Il ne va pas jusqu'à dire que tous les autres emplois publics pourraient être occupés par des employés de l'État, mais cette logique pourrait être envisagée, à l'instar de la fonction publique allemande, lors de la fameuse réforme administrative.

m.p.



### CREATION & METIER

L'architecture clefs en main

Pascal Zimmer • Union • S.A.

6a, rue de Crauthon • L-3334 Hellange

Tel: 350 51.06.52 • Fax: 51.06.68