

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur le

projet de règlement grand-ducal sur les frais de route
et de séjour ainsi que sur les indemnités de déménagement
des fonctionnaires et employés de l'Etat

Par dépêche du 17 septembre 1992, Monsieur le Premier Ministre a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, ce projet a pour but de "moderniser la réglementation en matière de frais de route et de séjour", tout en la rendant "plus généreuse, plus souple et surtout plus simple dans son application".

Pour ce qui est du premier de ces objectifs, savoir la "modernisation" du texte, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut que l'approuver. En effet, le règlement actuellement en vigueur, dont les origines remontent à une vingtaine d'années, a dû être adapté maintes fois depuis, de sorte qu'une version "up to date" s'imposait. D'ailleurs, la mise en oeuvre d'une telle réforme était déjà prévue par les accords salariaux du 28 septembre 1990 et du 20 mars 1992. Soit dit en passant que la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP a dû avoir recours à la procédure de conciliation, y compris l'appel au médiateur, avant que le Gouvernement se décide à respecter ses engagements formels.

Quant à la deuxième citation ci-dessus, la Chambre estime que le choix du terme "généreux" est des plus malheureux, alors que ce terme signifie, entre autres et selon "Le Petit Robert": "qui donne, est enclin à donner plus qu'il n'est tenu de le faire".

Or, force est de constater qu'il s'agit là d'un trait de caractère dont l'Etat-patron n'a guère l'habitude de faire preuve à l'égard de ses serviteurs. Les campagnes permanentes de dénigrement de la fonction publique, qu'il tolère s'il ne les encourage pas, ainsi que le flagrant non-respect des engagements fermes qu'il a pris en relation avec le coût des mesures sociales à prévoir au budget 1993 pour la fonction publique, en constituent des preuves éclatantes.

Etant donné que les auteurs n'ont pu viser que l'abolition des différentes catégories de fonctionnaires en ce qui concerne le montant des frais de route, la Chambre demande formellement que le terme "généreux" soit remplacé par "social", "équitable" ou "démocratique", même s'il n'est pas usuel de proposer des changements de texte à l'exposé des motifs ou au commentaire d'un projet de loi ou de règlement.

Du côté des aspects positifs, la Chambre ne voudrait pas manquer d'exprimer sa satisfaction quant à la présentation du texte du projet. En effet, la juxtaposition de l'ancien texte coordonné et de sa nouvelle version, dans laquelle les modifications proposées sont de surcroît soulignées, facilite considérablement la lecture et l'analyse des dispositions du projet. La Chambre recommande de généraliser cette façon de présenter le texte pour tous les projets de l'espèce, de quelque département ministériel qu'ils émanent.

Malheureusement, cet effort est contrecarré par le commentaire des articles, qui n'a pas bénéficié des mêmes soins. Ainsi, les remarques relatives aux articles 2, 9 et 13, pour ne citer que celles-là, n'ont qu'un rapport très éloigné avec la réalité.

Avant de procéder à l'examen des articles, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait faire une dernière remarque qui lui tient particulièrement à coeur, et qui concerne la genèse du projet sous avis.

Comme il a été écrit ci-dessus, la réforme du régime des frais de route et de séjour a fait l'objet des deux derniers accords salariaux. Sans vouloir rentrer dans le détail de la procédure, la Chambre rappelle qu'un groupe de travail, composé de représentants des administrations et services concernés, avait été institué pour élaborer les

propositions de réforme. La Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP, seule organisation représentative des fonctionnaires et employés de l'Etat, avait été associée à ces travaux par le biais d'un délégué, membre dudit groupe de travail.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à exprimer sa satisfaction de voir ainsi mis en pratique le dialogue entre partenaires sociaux, dans un climat de confiance et de compréhension mutuelles.

Cette façon de procéder doit être appréciée d'autant plus lorsqu'on sait qu'elle est diamétralement opposée aux pratiques qui deviennent monnaie courante dans un autre département ministériel, qui intéresse très spécialement la fonction publique, et où, à l'heure actuelle, sont élucubrées des réformes fondamentales et révolutionnaires dont il est fait état à tout bout de champ sans que la représentation du personnel en ait été ne fût-ce qu'informée.

Examen du texte

Remarque générale

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande de profiter de l'occasion qui se présente pour harmoniser le texte au niveau des expressions qu'il utilise pour désigner ceux qu'il concerne.

En effet, aussi bien l'intitulé que l'article 1er parlent des "fonctionnaires et employés de l'Etat". Or, cette expression n'est plus utilisée qu'une seule fois dans la suite du texte, à savoir dans l'intitulé du règlement actuel, qui est abrogé par l'article 30 (2).

Pour le reste, les dénominations suivantes sont employées pêle-mêle à travers tout le projet:

- "fonctionnaires et/ou employés": articles 2, 4(1), 4(3), 10(3), 10(5), 13, 15(4), 26(1), 26(2), 27(1) et 28;
- "fonctionnaires" (sans les employés): articles 12(5), 20(3), 26(9) et 27(2);
- "personnes": articles 3(1), 3(2), 6(1) et 24(1);
- "agents": articles 15(1), 15(2), 23(5), 23(6) et 26(6).

En outre, on rencontre encore, en dehors de certaines catégories de fonctionnaires nommément désignées, les expressions "personnel de l'Etat", "fonctionnaires et autres personnes", "personnel artisanal", etc.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics recommande d'utiliser, à chaque fois que la généralité du personnel est visé, les termes "fonctionnaires et employés de l'Etat", et de désigner par leur dénomination officielle les personnes concernées dans tous les autres cas, en évitant d'employer le terme impropre d'"agent".

Préambule

Le troisième alinéa de l'article 43bis de la loi modifiée du 24 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective exige que "pour toutes les lois et tous les arrêtés qui concernent principalement les fonctionnaires et employés publics l'avis de (leur) chambre doit être demandé".

En d'autres termes, la consultation de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constitue donc une condition de légalité du futur règlement. En conséquence, son préambule, qui est l'énumération des "éléments de sa justification légale", doit être complété par la mention:

"Vu l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics".

Article 2

L'article 2, qui définit ce qu'il y a lieu d'entendre par "voyage de service", est complété par une deuxième définition qui, elle, concerne la "résidence officielle".

Afin d'éviter tout malentendu à ce sujet, notamment au regard de l'article 6(2) relatif au détachement temporaire, la Chambre demande de définir la résidence officielle, du moins au sens du projet sous avis, par

"... le lieu où le fonctionnaire ou employé est affecté ou détaché".

Article 5

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve la modification proposée, selon laquelle le modèle des feuilles de déclaration des frais de route et de séjour sera dorénavant fixé "par règlement du Gouvernement en Conseil" plutôt que par règlement du ministre d'Etat. Ainsi, il sera garanti que toutes les administrations et services utiliseront le même modèle.

Toutefois, la Chambre a été surprise de constater que le projet sous avis prévoit une demi-douzaine de règlements à prendre par le Conseil de Gouvernement alors que, dans le cadre de la réforme du statut général de 1979, l'autorisation d'exercer une activité accessoire sera dorénavant accordée au fonctionnaire intéressé non plus par le Gouvernement en conseil, mais par le seul Ministre de la Fonction publique, et ce afin de "décharger considérablement le Conseil de Gouvernement".

Ce n'est ainsi pas à tort que la Chambre a eu des soupçons en ce qui concerne la motivation peu convaincante de cette dernière réforme.

Si elle approuve donc le fond de l'article 5, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose néanmoins de le compléter par une dérogation en faveur des groupes de fonctionnaires ou employés effectuant ensemble un voyage de service.

En effet, si la musique militaire par exemple se déplace pour donner un concert dans une autre localité, voire à l'étranger, il est peu raisonnable d'établir des dizaines de déclarations absolument identiques pour ce qui est des données du déplacement et, le cas échéant, du séjour.

L'article 5 devrait donc, dans un souci d'efficacité et de simplification administrative, prévoir la possibilité d'une déclaration "globale" pour un groupe ayant voyagé ensemble.

Il est évident que, dans ces conditions, les règlements spéciaux existant éventuellement et réglant la matière pour l'un ou l'autre corps de fonctionnaires doivent également être adaptés.

Article 10(2)

Le nouvel article 10(2) dispose que les frais de route comprennent, entre autres, "les frais de transport des bagages". Il reprend ainsi le texte de l'actuel article 12(1), sauf que celui-ci mentionne "les frais de transport et d'assurance des bagages".

Selon l'explication fournie par le commentaire de cette modification, les frais d'assurance n'auraient pas besoin d'être mentionnés séparément alors qu'ils s'agirait de "frais inhérents au voyage".

La Chambre accepterait volontiers cette explication, si elle n'était pas limitée aux seuls frais d'assurance des bagages, mais comprenait également leurs frais de transport. En effet, il faut d'abord effectivement avoir ou transporter des bagages avant de pouvoir les assurer.

En conséquence, et afin d'éviter tout risque de malentendu, la Chambre demande que l'ancienne version de cette disposition soit maintenue.

Article 10(3)

La rédaction de ce paragraphe est ambiguë. Une interprétation restrictive pourrait effectivement limiter le bénéfice de la première classe aux seuls voyages en chemin de fer en Grande-Bretagne.

Pour clarifier la situation, la Chambre recommande de rédiger comme suit l'article 10(3):

"Pour tous les voyages en chemin de fer, ainsi que pour les passages maritimes en Grand-Bretagne, ..."

Article 12(5)

La Chambre propose d'apporter deux modifications d'ordre rédactionnel à cette disposition.

D'une part, à l'instar des dénominations "gendarmes" et "cantonniers", il y a lieu de mentionner les "douaniers" pour éviter ainsi le terme impropre d'"agents" des douanes.

D'autre part, "les facteurs des postes" sont à remplacer par "les facteurs", cette carrière n'existant pas dans d'autres administrations.

Article 13

Hormis la remarque faite ci-avant au sujet de la non-concordance du commentaire avec le texte de l'article 13, une observation relative au fond s'impose.

Selon le texte, "le Ministre d'Etat peut décider que tout ou partie des dégâts occasionnés au véhicule seront remboursés par l'Etat" au fonctionnaire ou employé victime d'un accident lors d'un voyage de service, à condition toutefois que "toute responsabilité personnelle majeure de l'intéressé puisse être exclue".

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a itérativement contesté l'emploi du verbe "pouvoir", dont la raison d'être - et l'expérience le confirme régulièrement - consiste à ouvrir toute grande la porte à l'arbitraire et, dans le cas présent, à refuser en principe l'indemnisation à ceux qui en auraient le plus besoin.

La Chambre est d'avis qu'il n'y a guère de motif pour refuser le remboursement des frais résultant d'un accident dû aux cas de force majeure (conditions climatiques, collision avec du gibier, etc.).

Aussi la Chambre demande-t-elle de rédiger l'article 13 en ce sens.

Article 20(1)

Le premier paragraphe du nouvel article 20 prévoit que les frais de séjour à l'intérieur du pays sont adaptés "le 1er janvier de chaque année".

Le premier janvier étant en principe un jour férié, la Chambre demande de dire "pour le 1er janvier de chaque année". Ainsi, il sera en même temps garanti que le nouveau barème entrera toujours en vigueur avec le nouvel an.

Article 21

Suite à la loi du 10 août 1992, entrée en vigueur le 1er septembre de cette année, il y a lieu de remplacer, dans les deux paragraphes que comporte l'article 21, l'"Administration" par l'"Entreprise" des Postes et Télécommunications.

Article 23(1)

Même remarque que pour l'article 20(1).

Article 23(2)

Le renvoi à l'article 14(2) n'est pas correct. Il s'agit en fait de l'article 15(2), alinéa 2.

Article 23(6), dernier alinéa

Selon cette disposition (nouvelle), "le retour en famille (du fonctionnaire ou employé en séjour prolongé à l'étranger) peut être remplacé par le remboursement des frais de route du conjoint sur le lieu de détachement".

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que, pour des raisons évidentes, le remboursement de ces frais ne doit pas être limité au seul conjoint, mais doit être accordé également pour les enfants.

D'ailleurs, le paragraphe (5) du même article prévoit que, en cas de mission à l'étranger dépassant cinq mois, le fonctionnaire ou employé peut être autorisé à se faire accompagner "par son conjoint et ses enfants".

Le dernier alinéa de l'article 23(6) devrait donc être modifié en ce sens.

Article 26(1)

La dernière phrase de ce paragraphe fait en partie double emploi avec l'article 26(7). Afin d'éliminer tout risque d'interprétation, la Chambre propose de la terminer comme suit:

"... ainsi qu'à l'allocation de l'indemnité forfaitaire visée au paragraphe (7) ci-après".

Article 26(7)

Ce paragraphe concerne l'indemnité forfaitaire destinée à couvrir les "frais accessoires" du déménagement, qui "est majorée pour chaque enfant pour lequel l'indemnité pour charge d'enfants est payée".

Bien que ce bout de phrase ait été partiellement repris du règlement actuel, la Chambre n'a pas pu déterminer avec certitude quelle indemnité est visée par le terme "indemnité pour charge d'enfants".

Aussi estime-t-elle que l'indemnisation pour enfants ne doit pas être liée à des critères comme le paiement d'allocations familiales par exemple, mais qu'elle doit être allouée d'office pour chaque enfant qui doit effectivement déménager avec ses parents.

Remarque finale

La Chambre recommande de relire le projet en entier afin d'en éliminer les nombreux lapsus de nature rédactionnelle ou grammaticale. Ainsi, il faut écrire "une demi-heure" au lieu de "une demie heure", "Chapitre 2" au lieu de "Chapti-re 2", "droit à" au lieu de "droit a", "règlement" au lieu de "réglement", "chaque" au lieu de "caque", "indemnité forfaitaire équivalant à (ou équivalente à)" au lieu de "équivalent à", "Par dérogation à" au lieu de "Par dérogation de", "montage du mobilier" au lieu de "montagne", etc.

Sous la réserve des remarques et propositions qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 novembre 1992.

Le Secrétaire,



Le Président,

