

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur le

projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions et les modalités de l'accès du fonctionnaire communal à une carrière supérieure à la sienne

Par dépêche du 3 novembre 1992, Monsieur le Ministre de l'Intérieur a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

Tout en s'inspirant étroitement de la loi du 14 novembre 1991 fixant les conditions et les modalités de l'accès du fonctionnaire (de l'Etat) à une carrière supérieure à la sienne, le projet sous avis entend remplacer le règlement grand-ducal du 17 mars 1982 réglant la même matière pour le secteur communal. En effet, la loi du 14 novembre 1991 précitée a apporté un certain nombre d'améliorations au régime dit "de la carrière ouverte", dont notamment la promotion immédiate et la mise hors cadre des fonctionnaires ayant changé de carrière, mesures qu'il s'agit de transposer à la fonction communale tout en tenant compte des spécificités de celle-ci.

Dans ces conditions, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut qu'approuver le projet quant au fond. En ce qui concerne le texte proposé pour mettre la réforme en oeuvre, la Chambre a les remarques suivantes à présenter.

Remarques générales

1. Selon l'exposé des motifs joint au projet, "le texte (de celui-ci) s'inspire étroitement de la loi du 14 novembre 1991" précitée. Le terme "inspiration" est bien choisi, puisqu'on constate à la lecture du projet que presque toutes ses dispositions, même celles qui auraient pu - ou dû - rester absolument identiques par rapport à ce

qui est en vigueur pour le secteur Etat, ont été modifiées du point de vue rédactionnel. Or, il est bien connu que, dans un texte législatif ou réglementaire, tous les mots ont leur importance, et le moindre changement, même effectué dans le seul but rédactionnel, risque d'avoir des conséquences imprévisibles si l'on se met à l'interpréter.

De ce fait, la Chambre aurait préféré une transcription mot pour mot des dispositions ne nécessitant aucune modification quant au fond, ceci d'autant plus qu'aucun des changements visés n'est signalé ou expliqué au commentaire des articles.

Sans vouloir reprocher aux auteurs de préférer "par le présent règlement" à "ci-après" (article 1er), "on comprend" à "il faut entendre" (article 2) ou "ayant réussi" à "qui a réussi" (article 10), la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se permettra toutefois de signaler ci-après les modifications rédactionnelles qui, à son avis, sont susceptibles de générer des malentendus, voire des litiges.

2. Le règlement grand-ducal modifié du 4 avril 1964 portant assimilation des traitements des fonctionnaires des communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes à ceux des fonctionnaires de l'Etat est mentionné au moins dix fois dans le projet sous avis. Alors que les auteurs ont choisi d'en reproduire l'intitulé correct et intégral aux articles 3, 7, 9 et 12, au début de l'article 30 et aux articles 31 et 32, tel n'est pas le cas en ce qui concerne les articles 4 et 5 et l'avant-dernière phrase de l'article 30, où il est fait référence au règlement respectivement "prévisé", "susvisé", "susmentionné" et "précité".

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose de citer l'intitulé entier du règlement en question à l'article 3, où il est mentionné pour la première fois, d'y ajouter "désigné par 'règlement d'assimilation' dans la suite du texte", et d'utiliser cette dernière expression dans les autres articles, sauf à l'article 32, qui modifie le règlement grand-ducal du 20 décembre 1990 fixant les conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux.

3. La Chambre constate que les auteurs du texte, vraisemblablement dans le but d'abrégé celui-ci, ont à maintes reprises recours à l'expression "carrière supérieure" alors qu'ils visent la "carrière immédiatement supérieure à la carrière initiale". Tel est notamment le cas aux chapitres II et III.

La Chambre estime cependant qu'il y a risque de confusion avec la carrière supérieure proprement dite, par analogie aux carrières inférieure et moyenne.

Aussi la Chambre demande-t-elle d'insérer à chaque fois l'adverbe "immédiatement" entre les termes "carrière" et "supérieure", alors surtout que cette "carrière immédiatement supérieure" est définie à l'article 2 pour chaque grade de computation.

Article 1er

Le texte en vigueur pour les administrations de l'Etat s'applique aux "carrières administratives, techniques et scientifiques" alors que celui sous avis se contente de mentionner, en son article 1er, les "différentes carrières".

En l'absence d'un commentaire des articles expliquant cette omission, la Chambre n'est pas en mesure d'en apprécier les conséquences, notamment du point de vue des changements de carrière "croisés" (expéditionnaire technique → rédacteur ou informaticien diplômé → attaché de Gouvernement). Elle se contente donc de renvoyer à sa remarque générale sub 1. ci-dessus.

Article 2

Si les fonctionnaires appelés à mettre en pratique le futur règlement savent évidemment ce qu'il faut entendre par "grade de computation", la Chambre estime néanmoins que cette expression doit être utilisée telle qu'elle figure dans le règlement de base du 4 avril 1964, du moins la première fois qu'elle fait son apparition. Il y aurait donc lieu de parler, au premier paragraphe de l'article 2, du "grade de computation de la bonification d'ancienneté de service".

Article 3

Alors que l'article 3 de la loi du 14 novembre 1991 précise qu'il ne concerne que le changement de carrière "en vertu des dispositions de la présente loi", l'article 3 du projet sous avis, qui limite à 20% de l'effectif de la carrière immédiatement supérieure à la leur le nombre maximum de fonctionnaires admis à changer de carrière, ne comporte pas cette précision.

Il n'est donc pas exclu que des spécialistes de l'interprétation pourraient, le cas échéant, arriver à la conclusion que ces vingt pour cent comprennent également les changements de carrière intervenus sur la base d'autres dispositions, par exemple celle prévue en faveur de la carrière de l'artisan à l'article 16, II, 3 du règlement grand-ducal modifié du 4 avril 1964 concernant l'assimilation des traitements du secteur communal à ceux du secteur étatique, ou encore celui consistant à obtenir un diplôme supérieur en cours de carrière pour accéder ainsi, sans examen-concours supplémentaire, à une carrière supérieure à la carrière initiale.

Ces changements n'étant évidemment pas à considérer comme "carrière ouverte" au sens propre du terme, il faut préciser, au début de l'article 3, que

"Le nombre maximum de fonctionnaires admis à changer de carrière dans une administration en vertu des dispositions du présent règlement est fixé à vingt pour cent ...".

Par ailleurs, il y a lieu de corriger une erreur de référence à la dernière ligne du premier alinéa de l'article 3, et d'y dire "au sens de l'article 2" au lieu de "au sens du présent article".

Article 5

Pour la même raison que celle exposée sub article 3 ci-dessus, la Chambre demande de compléter la première phrase de l'article 5 comme suit:

"Le fonctionnaire désirant changer de carrière selon les modalités du présent règlement doit en faire la demande ...".

Article 6, alinéa 3

En ce qui concerne les avancements futurs des fonctionnaires ayant changé de carrière et mis hors cadre, réglés par le troisième alinéa de l'article 6, il y a lieu de préciser que cette disposition ne vise pas indifféremment chaque emploi hors cadre, mais uniquement "un emploi hors cadre tel qu'il est défini à l'alinéa 1er du présent article".

La même disposition figure d'ailleurs également dans le texte réglant la matière pour le secteur étatique.

Article 7

Le deuxième alinéa de cet article permet de prendre en considération, pour le calcul des dix ans de service requis pour être admis à changer de carrière, également "les années mises en compte par l'application de l'article 6ter, paragraphe 3, du règlement grand-ducal du 4 avril 1964".

Tout en saluant cette mesure, la Chambre se doit de signaler que ledit paragraphe 3 vient d'être abrogé par l'article 1er, C), du règlement grand-ducal du 10 août 1992 modifiant la réglementation sur les traitements des fonctionnaires communaux.

Comme ses dispositions ont été incorporées dans le reste de l'article 6ter modifié, la Chambre propose de formuler comme suit le deuxième alinéa de l'article 7:

"Pour le calcul du délai prévu sous 1. ci-dessus, sont également comptées les années mises en compte par l'application de l'article 6ter du règlement d'assimilation".

Article 12

Même remarque que pour l'article 7.

Article 17

A l'instar de ce qui est prévu par la loi du 14 novembre 1991, il y a lieu de dire, au premier alinéa de l'article 17, que "le fonctionnaire ... peut se présenter à tout emploi de la carrière supérieure déclaré vacant ...".

Ensuite, pour respecter la terminologie employée à la fois par la loi précitée et par les articles précédents du projet sous avis, l'expression "Les candidats", qui introduit le deuxième alinéa, est à remplacer par "Le fonctionnaire".

Enfin, la Chambre constate que l'article 17, contrairement aux articles 7 et 12, ne permet pas de mettre en compte les années passées au service d'une autre commune pour calculer le nombre des années de service requises pour être admis à changer de la carrière moyenne à la carrière supérieure.

Comme le commentaire reste muet à ce sujet, la Chambre estime qu'il s'agit d'un simple oubli, et elle demande de compléter l'article 17 par un troisième alinéa ayant la teneur proposée sub article 7 ci-dessus.

Article 18

Même remarque que sub article 17 en ce qui concerne "Les candidats".

Au deuxième alinéa, les mots "Les fonctionnaires" sont à mettre au singulier, étant donné que celui-ci est employé à l'alinéa suivant et dans les autres dispositions du projet.

Au troisième alinéa, "l'examen d'admission définitive de la carrière supérieure" est à remplacer par "cet examen", formulation employée d'ailleurs correctement à l'alinéa deux. En effet, il ne s'agit pas de l'examen d'admission définitive, mais d'un examen spécial "dont le programme est celui de l'examen d'admission définitive à la carrière briguée".

Quant au fond, la Chambre constate que l'article 18 ne vise que les cas de réussite et d'échec à l'examen pour la carrière ouverte. Or, il n'est pas exclu que plusieurs candidats s'intéressent à un seul et même poste déclaré vacant. La nomination devant se faire "dans l'ordre du classement

obtenu à l'examen", les candidats qui se classent deuxième ou troisième par exemple pourront très bien avoir réussi, sans pour autant bénéficier d'une nomination.

Pour régler également leur sort à eux, la Chambre propose d'intégrer à l'article 18, comme alinéa trois nouveau et mutatis mutandis, le troisième paragraphe de l'article 18 de la loi du 14 novembre 1991, qui se lira donc comme suit:

"Le fonctionnaire ayant réussi à cet examen sans pour autant s'être classé en rang utile pour être nommé au poste vacant est admissible sans délai à un prochain examen".

Article 20

Cet article, qui règle l'avancement ultérieur du fonctionnaire ayant effectué le changement de la carrière moyenne à la carrière supérieure, est l'équivalent des articles 11 et 16, qui règlent la même matière pour les autres changements de carrière.

Toutefois, les articles 11 et 16 débutent par "Sans préjudice des dispositions de l'article 6 du présent règlement", tandis que l'article 20 ne prévoit pas cette réserve.

Le commentaire restant muet également à ce sujet, la Chambre propose d'employer la même formulation pour les trois articles.

Article 22

Même si la première phrase du deuxième alinéa de cet article est reprise textuellement du règlement grand-ducal du 17 mars 1982 à abroger, elle n'en constitue pas moins un non-sens, les termes "à titre permanent" et "pour une période de trois ans" se contredisant mutuellement.

Le mandat des membres concernés ayant toujours été de trois ans, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose de biffer l'expression "à titre permanent".

Dans le même ordre d'idées, la Chambre demande de supprimer, au cinquième alinéa de l'article 22, la précision "tant ceux des membres nommés à titre permanent que ceux des membres nommés à titre spécial". En effet, l'alinéa débutant par "Tous les mandats", aucune précision n'est nécessaire, étant donné que "tous" signifie "l'ensemble, la totalité de, sans excepter une unité".

Sous la réserve des remarques et propositions qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord avec le projet sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 décembre 1992.

Le Secrétaire,



Le Président,

