

# A V I S

## de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

- le projet de règlement grand-ducal fixant les conditions de nomination définitive et de promotion du personnel de l'administration de l'enregistrement et des domaines et arrêtant les programmes ainsi que les modalités d'appréciation des résultats des examens de fin de stage et de promotion
- le projet de règlement ministériel fixant le programme détaillé et le nombre de points à attribuer à chaque branche des examens de fin de stage et de promotion des carrières de l'expéditionnaire et du rédacteur à l'administration de l'enregistrement et des domaines
- le projet de règlement ministériel fixant les programmes de la formation spéciale à l'administration de l'enregistrement et des domaines

Par dépêche du 30 avril 1998, Monsieur le Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé. Selon la lettre de saisine, ledit projet "*bénéficiera de la procédure d'urgence*", c'est-à-dire qu'il ne serait pas soumis pour avis au Conseil d'Etat, sans que cette dérogation à la règle générale soit motivée.

Le projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles ainsi que de deux projets de règlements ministériels comportant les mêmes annexes. Enfin, le dossier comprenait l'avis de l'Association des Fonctionnaires et Employés de l'Enregistrement sur les trois projets.

L'exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal fournit "*deux raisons principales*" ayant amené ses auteurs à une refonte d'ensemble des dispositions régissant les conditions du personnel de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, à savoir:

- "*l'évolution rapide et incessante de la législation et de la réglementation dont l'exécution est confiée à l'administration*" et
- "*l'envergure de la matière d'examen à assimiler ... ainsi que la concentration de l'ensemble des épreuves sur deux journées d'examen*".

En ce qui concerne le problème dont question au premier tiret, les auteurs de la réforme ont choisi de fixer les programmes d'examen des carrières concernées, à savoir celles de l'expéditionnaire et du

rédacteur, par règlement ministériel plutôt que par règlement grand-ducal, ce qui permettrait de procéder à l'avenir plus rapidement aux modifications qui s'avéreraient nécessaires.

Quant à la difficulté signalée au deuxième tiret ci-avant, il est proposé de la résoudre par l'introduction, "*à l'instar de ce qui fonctionne à l'Institut de Formation Administrative et dans d'autres services et administrations*", d'un système d'examens partiels répartis sur un certain laps de temps.

Pour ce qui est de la première de ces mesures, la Chambre ne s'y oppose pas, à condition qu'il ne soit pas profité de la flexibilité en résultant pour adapter les programmes d'examen à l'avenir "*à la tête du client*". Toutefois, la Chambre est à se demander si, au regard des arrêts n° 01/98 du 6 mars 1998 de la Cour Constitutionnelle et n° 10180 C du 15 janvier 1998 de la Cour administrative, les dispositions dont s'agit peuvent être fixées par règlement ministériel. Il se recommanderait d'ailleurs de consulter quand même le Conseil d'Etat à ce sujet.

La deuxième innovation n'appelle pas de remarque quant au fond, sauf que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que, dans l'intérêt de ses ressortissants, elle gagnerait à être généralisée et étendue à l'ensemble des administrations et carrières connaissant une envergure comparable de la matière d'examen à assimiler.

### **Remarques quant aux textes**

#### **A. Projet de règlement grand-ducal**

Le projet de règlement grand-ducal soumis à la Chambre appelle quatre observations.

La première concerne l'article 5, alinéa 11, qui prévoit que "*la commission (d'examen) peut toutefois renoncer à l'épreuve d'ajournement (exigée en principe du candidat qui n'a pas obtenu la moitié au moins du total des points dans une matière), lorsqu'en raison du mérite d'ensemble du candidat à l'examen, celui-ci est jugé digne de cette faveur*".

A la connaissance de la Chambre, une telle disposition n'existe à l'heure actuelle nulle part. Pour le surplus, et hormis le fait que la Chambre reste d'avis que la dilution constante des conditions de réussite aux examens n'est pas dans l'intérêt ni de l'administration ni des fonctionnaires, l'innovation dont question reviendrait à donner à la commission d'examen carte blanche pour apprécier les candidats comme bon lui semble. En effet, le texte proposé laisse à la commission le soin de juger ce qu'il y a lieu d'entendre par "*mérite d'ensemble*". En clair, cela veut dire que la commission serait libre d'apprécier les notes en fonction des candidats et même de modifier les critères au fil des examens! Une telle démarche est évidemment inacceptable, et la Chambre s'y oppose fermement.

Ce n'est qu'au cas où la notion de "*mérite d'ensemble*" et les critères déterminant si le candidat est "*digne*" ou non étaient définis par le règlement grand-ducal que la Chambre pourrait à la rigueur s'accommoder d'une telle innovation. Encore faudrait-il dans ce cas que la mesure soit généralisée à son tour et étendue à l'ensemble des carrières et des administrations.

Ensuite, la Chambre fait remarquer qu'il est préférable d'utiliser non seulement dans la plupart des cas, mais à chaque fois l'expression "*la moitié au moins du maximum des points*", plus appropriée que celle de "*la moitié des points*".

En troisième lieu, la Chambre propose de biffer le deuxième alinéa de l'article 10, devenu superflu du fait que le "*mois de juin 1998*" sera déjà passé au moment de la publication du futur règlement au Mémorial.

La quatrième et dernière observation de la Chambre concerne l'exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal, dans lequel les auteurs affirment - sans retenue - que "*l'administration a donc décidé d'arrêter les programmes d'examen dans un règlement ministériel*"!

S'il est bien connu qu'au Grand-Duché de Luxembourg, la Chambre des Députés - qui est le pouvoir législatif et qui devrait donc assumer les responsabilités en découlant - remplit en fait le rôle d'exécutant des décisions du Gouvernement, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'est cependant pas d'avis que cette inversion des rôles devrait être étendue aux autres échelons du pouvoir et/ou

de l'administration. Il se recommande dès lors chaudement de rayer l'affirmation citée ci-dessus de l'exposé des motifs avant que le dossier continue sa route sur le chemin des instances.

## B. Projets de règlements ministériels

Avant tout progrès en cause, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de renvoyer à la remarque qu'elle a présentée ci-avant au sujet de la constitutionnalité douteuse des règlements ministériels projetés. Ce n'est donc qu'à titre subsidiaire qu'elle les examine ci-après.

D'emblée, il y a lieu de s'attarder sur l'avant-dernier article des deux projets, libellé comme suit:

*"Le directeur ... est chargé de l'exécution du présent règlement ministériel qui sera publié au Mémorial".*

Une telle disposition dite "*exécutoire*" n'a sa place qu'à la fin d'un règlement grand-ducal, et ce en vertu de l'article 45 de la Constitution, selon lequel "*les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable*".

Les ministres étant dès lors responsables de leurs actes - ce qui est d'ailleurs encore formellement inscrit à l'article 78 de la Constitution - il n'y a aucune raison pour qu'ils se déchargent sur le directeur d'une administration de l'Etat pour faire exécuter leurs propres règlements. En conséquence, les articles respectivement 9 et 5 des projets de règlements ministériels sous examen sont à supprimer.

Pour le reste, la Chambre n'a qu'une seule remarque à présenter; elle concerne l'article 3, alinéa 2, du projet relatif à la formation spéciale.

Il y est en effet prévu que "*la participation à tout cours ... est facultative pour les agents ..., à l'exception de ceux spécialement désignés par le directeur*".

La Chambre n'a rien à redire quant au fond de cette disposition. Toutefois, dans le souci d'éviter toute discussion et tout litige pouvant

naître au sujet du texte cité, il y aurait lieu de préciser si le pronom "ceux" se rapporte aux "cours" ou aux "agents".

Sous la réserve expresse de toutes les observations qui précèdent, et plus particulièrement de celle relative à la question de la constitutionnalité des règlements ministériels prévus, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord avec les projets sous avis.

*(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics).*

Luxembourg, le 19 août 1998.

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

J. DALEIDEN