

E. Révisés:		
4	11	1

Commissariats de district

Rang des fonctionnaires

Règlement grand-ducal du 31 octobre 1969 portant détermination du rang des fonctionnaires des carrières moyenne et inférieure des secrétariats des commissariats de district.

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYÉS PUBLICS  
LUXEMBOURG

N° du dossier: 17

A V I S

sur l'avant-projet de loi portant réorganisation des services  
riats des commissariats de district

demandé par M. le Ministre de l'Intérieur

par lettre du 11 juillet 1967

référence 67/CG 168

COMMISSION instituée en séance du		REUNIONS DE LA COMMISSION	
		D a t e s :	P r é s e n t s :
MM. Baroffio		28. 7. 67	Présents: M. Rauchs
Schauer		4. 8. 67	M. Kayser
Kayser		11. 8. 67	Mrs. Kayser et Schoubers
Schoubers (Rapporteur)			
Rauchs (Président)			
Schmitz			

Projet d'avis discuté en séance(s) plénière(s) du (des)  
7 sept. 1967

Avis approuvé en séance plénière du 7 sept. 1967

Avis transmis le 20 sept. 1967 en 50 exemplaires.

Ce dossier contient \_\_\_\_\_ pièces.

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYÉS PUBLICS  
LUXEMBOURG

LUXEMBOURG, le 20 septembre 1967.

Monsieur Henry CRAVATTE  
Ministre de l'Intérieur  
L u x e m b o u r g

Monsieur le Ministre,

Me référant à votre lettre du 11 juillet 1967, j'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur l'avant-projet de loi portant réorganisation des secrétariats des commissariats de district.

Sous pli séparé je fais parvenir à votre département cinquante expéditions supplémentaires de cet avis.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma plus haute considération.

Le Président de la Chambre  
des Fonctionnaires et Employés publics,



*Paul Schroeder*

Paul Schroeder

**CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYÉS PUBLICS  
LUXEMBOURG**

---

A v i s  
sur l'avant-projet de loi portant réorganisation  
des secrétariats des commissariats de district

---

A la demande de Monsieur le Ministre de l'Intérieur, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a l'honneur d'émettre l'avis suivant sur l'avant-projet de loi spécifié à l'intitulé.

A. Observations de principe

1. La Chambre doit constater que les différents départements ministériels interprètent différemment les dispositions de la loi du 12 février 1964 portant institution d'une chambre des fonctionnaires et employés publics, dispositions qui obligent le Gouvernement à consulter cette nouvelle chambre professionnelle sur tous les projets de lois ou d'arrêtés qui concernent principalement le statut des agents publics. Tandis que certains départements, dont notamment le Ministère de l'Intérieur, soumettent régulièrement à la Chambre leurs projets de lois-cadres, d'autres départements omettent tout simplement cette obligation légale.

La Chambre est d'avis que certaines de ses propositions et certaines de ses critiques concernent tous les projets de lois-cadres sans exception et, dans l'intérêt supérieur d'une politique d'ensemble pour la fonction publique, elle doit insister que le Gouvernement lui soumette t o u s les projets tendant à organiser ou à réorganiser des administrations du secteur public.

2. Le texte dont Monsieur le Ministre de l'Intérieur a saisi la Chambre est un a v a n t - p r o j e t de loi. La Chambre apprécie fort d'être entendue déjà au stade des travaux préparatoires, ce qui permet de mieux tenir compte de ses observations dans l'élaboration du projet définitif.

Au voeu de la loi du 12 février 1964, ce sont cependant les p r o j e t s de loi que la Chambre est appelée à aviser avant leur vote définitif par le Parlement.

Cette consultation sur le texte du projet définitif doit en effet garantir à la Chambre que ses observations soient, ensemble avec le projet, soumises au Conseil d'Etat et à la Chambre des Députés. L'avis de la Chambre professionnelle sur un avant-projet de loi pourrait risquer de n'être accessible qu'aux seuls auteurs du projet.

D'autre part, si la Chambre avise un avant-projet de loi sans que le projet définitif lui soit soumis par la suite, il lui est impossible de prendre officiellement position vis-à-vis de dispositions nouvelles insérées éventuellement dans le texte après la consultation de la Chambre sur l'avant-projet.

La Chambre doit dès lors demander que le projet définitif de la loi portant réorganisation des secrétariats des commissariats de district lui soit également soumis en temps utile.

#### B. Considérations générales

Le projet poursuit essentiellement trois buts.

Il s'agit tout d'abord de doter les commissariats de district d'un cadre qui soit approprié aux tâches administratives qui leur incombent, tâches qui n'ont cessé de se multiplier, de se diversifier et de se compliquer depuis la création des commissariats en 1843 et depuis les réformes partielles de leurs cadres en 1920 et en 1955.

Le deuxième but que vise le projet est d'assurer au personnel des commissariats de district un développement normal de leurs carrières respectives, à l'instar des carrières dont bénéficient les fonctionnaires de l'administration centrale et les fonctionnaires des communes. Cette assimilation des carrières du personnel des commissariats à celles du personnel des autres secteurs administratifs devra en outre assurer aux commissariats des chances égales pour le recrutement des agents compétents dont ils auront besoin.

Enfin, l'avant-projet tend à faire bénéficier le personnel actuellement au service des commissariats de district des possibilités d'avancement que la nouvelle loi-cadre doit fixer.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec les buts visés. Elle ne peut cependant donner son plein assentiment à tous les moyens proposés pour atteindre ces buts.

1. L'avant-projet prévoit que dorénavant le personnel des commissariats de district sera choisi de préférence dans les rangs des fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur, ces fonctionnaires étant préparés aux tâches qui leur incomberont dans les secrétariats de district appelés à conseiller et à superviser les administrations communales.

La Chambre voudrait cependant donner à considérer que certains fonctionnaires occupés dans les secrétariats des communes ont également une expérience assez vaste des affaires communales. Leur ouvrir l'accès aux emplois des commissariats de district reviendrait en même temps à augmenter les chances des commissariats de disposer toujours d'un réservoir de recrutement suffisant.

Dans le même ordre d'idées, la Chambre signale que les textes qui règlent l'admission aux emplois des communes prévoient

régulièrement des dispenses de l'examen d'admission en faveur des candidats qui ont déjà réussi à l'examen d'admission pour un emploi similaire auprès de l'Etat. (Cf. article 15 du règl. g.-d. du 14.12.1965 et article 14 du règl. g.-d. du 30.5.1967.) Ce qui vaut dans un sens devrait valoir également en sens inverse. Ainsi il ne serait qu'équitable que le présent projet ouvre aux fonctionnaires des secrétariats communaux l'accès aux emplois des commissariats de district tout en les dispensant du concours d'entrée et de l'examen de fin de stage pour autant qu'ils ont réussi aux examens similaires du secteur communal.

Il est vrai que les dispositions relatives à la promotion ultérieure des fonctionnaires des commissariats de district (article 1<sup>er</sup>, paragraphes 2 et 3, du projet) ne tiennent compte que des seuls fonctionnaires provenant des rangs du personnel du Ministère de l'Intérieur. Toutefois, il ne serait pas impossible que le règlement grand-ducal prévu à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3), alinéa 2, règlement qui fixera les critères suivant lesquels le rang d'ancienneté de service sera déterminé, tienne compte également du personnel provenant du secteur communal.

La Chambre se demande d'ailleurs si, avec l'Institut Administratif, il ne serait pas indiqué d'introduire un seul et même concours pour l'admission à toutes les fonctions publiques, tant auprès de l'Etat qu'auprès des communes. Cette innovation ouvrirait aux administrations des possibilités d'échanger des agents suivant les besoins du service.

En attendant une réorganisation du stage dans le sens qui vient d'être indiqué, la Chambre suggère de faire servir aux stagiaires du Ministère de l'Intérieur une fraction de leur stage dans certaines administrations communales. En effet, l'expérience directe des tâches administratives des communes et de leurs problèmes ne pourrait que profiter à la formation des futurs fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur et des commissariats de district.

2. L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1), du projet classe la fonction de secrétaire de district au grade du chef de bureau. Les titulaires pourront avancer aux grades d'inspecteur (11) et d'inspecteur principal (12).

La Chambre se demande si, pour le seul secrétaire du district de Luxembourg, une promotion au grade 13 en fin de carrière ne serait pas justifiée. Il est vrai que les trois secrétaires de district font essentiellement le même travail, cependant le volume du travail au commissariat de Luxembourg doit être à peu près le triple de celui de Diekirch et le quintuple de celui de Grevenmacher.

Une distinction dans le classement des secrétaires de district pourrait se motiver déjà par cette seule considération. La loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat (article 22, section II, 7<sup>o</sup> et 9<sup>o</sup>) fait d'ailleurs, pour la même raison, bénéficier le Commissaire du district de Luxembourg (grade 15) et le secrétaire du district de Luxembourg (grade 9) d'un avancement en traitement aux grades 16 et 10 respectivement quelques années après que ces fonctionnaires ont atteint le dernier échelon de leurs grades de début.

La Chambre propose en outre de lier à l'avenir la promotion des secrétaires de district au déplacement d'un district à un autre district plus important. Ainsi chaque secrétaire de district débiterait à Grevenmacher (chef de bureau) et, en passant par Diekirch (inspecteur ou inspecteur principal), il viendrait terminer sa carrière à Luxembourg (inspecteur principal ou inspecteur principal 1<sup>er</sup> en rang). D'après cette formule, les grades hiérarchiques des secrétaires de district correspondraient mieux au nombre et à l'importance des communes formant le district et au volume et à l'importance du travail à fournir par le commissariat respectif.

Au cas où le Gouvernement tiendrait compte de cette suggestion, le premier paragraphe de l'article 1<sup>er</sup> devrait fixer sé-



rément les cadres respectifs des trois commissariats, par exemple:

"a) Commissariat du district de Luxembourg:

- un inspecteur principal ou inspecteur principal premier en rang;
- un chef de bureau adjoint ou chef de bureau;
- . . . ., etc."

Quelques membres de la Chambre, par contre, voudraient voir réservés tous les emplois des secrétariats de district de Grevenmacher et de Diekirch à des fonctionnaires de la carrière de l'expéditionnaire. Dans leur hypothèse, les secrétaires des districts de Grevenmacher et de Diekirch seraient à classer dans le grade 8 du commis principal.

3. L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4), du projet sous avis stipule que des employés pourront être engagés pour compléter les cadres en cas de besoin. Comme cependant le paragraphe 1) du même article ne prévoit aucune limite pour le recrutement de rédacteurs, d'expéditionnaires et de garçons de bureau, sauf les limites tracées par les besoins du service et les crédits budgétaires, la Chambre estime qu'il est superflu de prévoir encore l'engagement d'employés dans des carrières parallèles à celles des fonctionnaires.

4. Actuellement, aucun texte ne spécifie les conditions d'études requises pour accéder aux fonctions de secrétaire de district. Le projet sous avis classe cette fonction au grade de chef de bureau dans la carrière moyenne du rédacteur. L'article 3 du projet ouvre, entre autres, aux secrétaires de district actuellement en fonction la possibilité d'être nommés aux fonctions de chef de bureau dès l'entrée en vigueur de la loi, avec dispense des conditions légales et réglementaires requises pour la nomination et la promotion à ces fonctions.

La Chambre se rend parfaitement compte que d'autres lois-cadres déjà en vigueur contiennent des dispositions analogues et que de nombreux fonctionnaires ont déjà bénéficié de promotions auxquelles leurs études ne leur ouvraient pas droit.

Tout en restant entièrement consciente de la gravité du problème humain en cause, la Chambre voudrait donner à considérer qu'il n'est au fond pas équitable vis-à-vis des autres fonctionnaires qui, eux, doivent justifier d'un niveau d'études prescrit pour accéder à un grade déterminé, qu'à chaque reclassement d'une fonction des dispenses des nouvelles conditions d'accès soient accordées aux fonctionnaires en service au moment de l'entrée en vigueur de la loi modificative.

En s'engageant dans cet emploi, les fonctionnaires dont question ne pouvaient nullement prévoir qu'une future loi classerait les fonctions de secrétaire de district au grade de chef de bureau. Aucun droit légitime ne serait donc lésé si ces fonctionnaires terminaient leur carrière dans leur grade actuel.

D'un autre côté, il existe depuis un certain temps des cours préparant des adultes aux examens de l'enseignement secondaire. La Chambre estimerait équitable que les futures lois portant reclassement de fonctions laissent aux titulaires en service un délai raisonnable pour acquérir les diplômes qui éventuellement leur manquent pour accéder normalement au nouveau grade attaché à leur fonction.

5. Pour justifier la mesure de faveur dont le projet entend faire bénéficier deux secrétaires de district actuellement en service, l'exposé des motifs fait état d'une mention du 1<sup>er</sup> degré et d'études secondaires incomplètes respectivement.

Avec tout le respect dû aux mérites patriotiques du premier titulaire visé, la Chambre estime que l'Administration a récompensé ces qualités en conférant en 1946 à l'intéressé une nomination dans le cadre des rédacteurs. Faire valoir une fois de

plus la mention pour justifier une nouvelle promotion pourrait créer un certain malaise et avoir des répercussions sur d'autres administrations où des cas analogues existent.

Quant au second cas visé, la Chambre est d'avis que des études incomplètes sont une mauvaise référence pour justifier une mesure de faveur.

La Chambre propose donc de remanier cette partie de l'exposé des motifs pour motiver la promotion des deux intéressés par leur pratique et leurs qualités professionnelles, par leur dévouement au service ainsi que par l'âge qu'ils ont actuellement atteint.

### C. Examen des articles

#### Article 1<sup>er</sup>

##### ad paragraphe (1):

Du point de vue rédactionnel il conviendrait de retourner l'ordre des fonctions citées sub c) et de dire:

"dans la carrière inférieure du garçon de bureau:

- des concierges ou concierges-surveillants;
- des garçons de bureau ou garçons de bureau principaux."

##### ad paragraphe (2):

En renvoyant à la motivation exposée ci-dessus sub B 1), la Chambre propose de libeller ce paragraphe comme suit:

"Les conditions de nomination et de promotion sont celles qui sont applicables au personnel de l'administration centrale ou des administrations communales."

##### ad paragraphe (3):

Au cas où le Gouvernement se déciderait à ouvrir aux fonctionnaires des communes l'accès aux emplois des commissariats de

district, ce paragraphe devrait dire:

"Le personnel sera nommé aux fonctions prévues au paragraphe 1<sup>er</sup> ci-dessus suivant un tableau d'ancienneté qui sera fixé par règlement grand-ducal."

Le texte proposé remplacerait les deux premiers alinéas du paragraphe (3).

Quant au troisième alinéa qui réserve au choix du Gouvernement la nomination aux fonctions de chef de bureau ainsi qu'à un emploi de la fonction de commis principal, la Chambre propose de le supprimer purement et simplement.

Tout en étant d'accord pour réserver au choix du Gouvernement la nomination des chefs d'administration qui sont appelés à collaborer étroitement à la mise en application de la politique gouvernementale, la Chambre estime que l'avancement de tous les autres fonctionnaires devra se faire "à l'ancienneté" et sur la base du classement aux examens et concours. La Chambre est d'avis que ces deux critères objectifs répondent mieux aux principes de l'équité et aux concepts statutaires modernes; par contre, l'avancement "au choix" ou "au mérite" risque de comporter une appréciation subjective des candidats. L'appréhension de l'exécutif que l'avancement "à l'ancienneté" fasse monter dans les hauts cadres des fonctionnaires intellectuellement ou moralement inaptes ne semble guère justifier le maintien de la formule un peu "ancien régime" de l'avancement au choix. En effet, les fonctionnaires dont les facultés intellectuelles ne suffisent pas pour pourvoir aux fonctions supérieures s'éliminent par la voie des examens, et pour les autres, la loi sur les droits et devoirs prévoit des sanctions appropriées.

En conclusion, le paragraphe 3) de l'avant-projet devrait se réduire au seul texte proposé au deuxième alinéa ci-dessus.

ad paragraphe (4):

En ce qui concerne l'engagement d'employés non-fonctionnaires,

la Chambre renvoie à ses remarques faites sub B 3) ci-dessus et rappelle par ailleurs les observations qu'elle a inscrites à ce sujet dans son avis sur le projet de loi concernant le budget de l'Etat pour 1967.

Quant aux stagiaires dont le projet entend compléter les cadres prévus en cas de besoin, la Chambre estime que les administrations des commissariats de district sont trop réduites pour permettre d'y former des stagiaires sans que les tâches administratives multiples et compliquées des commissariats n'en souffrent. D'ailleurs, l'admission de stagiaires ne serait pas dans l'intérêt d'une échelle d'avancement équitable pour les cadres des commissariats. Enfin, le projet laisse toute latitude de recruter des rédacteurs et des expéditionnaires en nombre suffisant pour répondre aux besoins du service.

La Chambre propose donc de supprimer le paragraphe (4) de l'article 1<sup>er</sup>.

ad paragraphe (5):

Pas d'observation.

#### Article 2

Pas d'observation.

#### Article 3

Du point de vue rédactionnel, la Chambre propose de modifier l'intitulé de cet article en "Dispositions transitoires".

ad paragraphe (1):

En renvoyant aux remarques faites ci-dessus sub B, 4 et 5, la Chambre propose de dire au premier alinéa:

"Les secrétaires de district qui, au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, auront . . . années de grade, sont

dispensés des conditions légales et réglementaires requises pour bénéficier d'une nomination aux fonctions de chef de bureau." (Cf. art. 21 du règl. g.-d. du 9 juin 1964 portant fixation des conditions d'admission, de nomination et de promotion du personnel de tous les grades de l'administration du cadastre et de la topographie.)

Le deuxième alinéa de ce paragraphe règle l'avancement ultérieur de l'actuel premier secrétaire du district de Luxembourg.

D'après les renseignements dont la Chambre dispose, le titulaire en question n'a pas fait l'examen de promotion parce que, d'une part, cet examen n'était pas prévu dans les cadres des commissariats de district et que, d'autre part, la nomination au grade de secrétaire de district, qui est un grade de promotion, valait automatiquement dispense de cet examen.

Le deuxième secrétaire du district de Luxembourg a obtenu en 1952 la nomination à son emploi actuel, emploi qui alors était classé à l'ancien groupe VI (actuel grade 8). Or, jusqu'en 1958, le groupe VI était un groupe de promotion et la nomination de 1952 à la fonction de deuxième secrétaire du district de Luxembourg valait également dispense de l'examen de promotion.

Les deux cas étant analogues, la Chambre invite le Gouvernement à appliquer la même mesure aux deux intéressés et à modifier en conséquence le 2<sup>e</sup> alinéa du paragraphe 1) et le paragraphe 2).

ad paragraphe (2):

Voir l'observation ci-dessus.

#### Article 4

Aux fins de parer à toute éventualité, la Chambre propose de libeller comme suit cet article:

"Sont abrogés l'article 3 . . . . ainsi que toutes les dispositions contraires à celles de la présente loi."

Ainsi délibéré en séance plénière le 7 septembre 1967.

Le Secrétaire,

Le Président,

