



25 octobre 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 13 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 règlement grand-ducal ayant pour objet de fixer les conditions et les programmes des examens d'admission définitive et de promotion aux fonctions du secteur administratif des communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Sous pli séparé j'adresse à votre département cinquante expéditions supplémentaires de cet avis.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma très haute considération.

Le Président de la Chambre
des Fonctionnaires et Employés publics,

(s.) Paul SCHROEDER



**CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS
LUXEMBOURG**

A v i s

sur l'avant-projet de règlement grand-ducal ayant pour objet de fixer les conditions et les programmes des examens d'admission définitive et de promotion aux fonctions du secteur administratif des communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes

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

Le texte dont la Chambre a été saisie est un avant-projet. 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. La Chambre demande cependant à être consultée également en temps opportun sur le projet définitif afin de pouvoir prendre officiellement position vis-à-vis de dispositions nouvelles qui seront éventuellement insérées dans le texte après la présente consultation.

A. Considérations générales

Le but de l'avant-projet sous avis est de réglementer les examens d'admission définitive et de promotion aux fonctions du secteur administratif des communes en vue d'en adapter les conditions et les modalités à celles qui ont été mises en vigueur pour les fonctions du secteur technique des communes par le règlement grand-ducal du 14 décembre 1965.

1) Dans ce contexte, la Chambre se demande d'abord pourquoi, quant à certaines dispositions qui, pour les fonctionnaires administratifs, seront identiques à celles qui sont en vigueur pour les fonctionnaires techniques, l'avant-projet ne reproduit pas tout simplement les textes dudit règlement du 14 décembre 1965, qui d'ailleurs a déjà fait ses preuves. Il n'y aurait en effet absolument rien à objecter à une parfaite harmonisation des textes qui concernent des matières identiques dans des secteurs parallèles.

2) Un commentaire, même sommaire, des articles aurait utilement renseigné la Chambre sur les intentions exactes des auteurs de l'avant-projet, par exemple quant à la question posée sub 1) ci-dessus ou quant aux critères qui sont à la base du choix des matières des différents examens ou de la fixation des pourcentages de points attribués aux différentes matières.

3) Un fait qui rendra certainement nécessaire une adaptation prochaine du texte proposé est la création des collèges d'enseignement moyen dont les premiers diplômés sortiront en 1970.

D'ailleurs, tout comme le règlement grand-ducal du 14 décembre 1965 concernant les examens du secteur technique et le règlement grand-ducal du 30 mai 1967 concernant les conditions d'admissibilité aux fonctions administratives des communes, la Chambre considère ce nouveau règlement en préparation comme une mesure de transition prise en attendant que les conditions de formation et d'admissibilité ainsi que les modalités du stage et des examens soient uniformément fixées pour les candidats aux fonctions de tous les secteurs publics dans le cadre de l'Institut Administratif tant revendiqué.

4) Les fonctionnaires du secteur communal sont assimilés aux fonctionnaires de l'Etat en ce qui concerne les traitements, les conditions et les modalités d'admission et de promotion. La durée du stage des fonctionnaires de l'Etat reste cependant fixée à trois ans, tandis que les fonctionnaires du secteur communal peuvent obtenir une nomination définitive après deux ans de service provisoire. Il s'en suit que de deux fonctionnaires entrés à la même date, l'un au service d'une administration de l'Etat, le second dans une administration communale, le fonctionnaire communal bénéficiera, chaque fois avec une année d'avance, de la nomination définitive, donc du déclenchement des augmentations biennales, de l'avancement automatique en traitement et de la possibilité d'une promotion. La Chambre estime que l'équité commande d'assimiler la durée du stage des fonctionnaires de l'Etat et des administrations parastatales à la durée du service provisoire des fonctionnaires du secteur communal. Elle se permettra de saisir Monsieur le Ministre de la Fonction Publique de cette question.

5) Pour la préparation des branches de droit prescrites aux examens administratifs, des manuels valables font cruellement défaut. Les rares manuels existant encore dans le commerce ne sont plus à jour, d'autres ne présentent qu'un résumé de la matière et suffisent tout au plus pour se préparer de façon élémentaire à un examen d'admissibilité, mais non pas d'une manière approfondie à un examen de promotion.

La Chambre reconnaît le mérite indéniable des fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur et de certaines communes qui, chargés de cours préparatoires, ont résumé et photocopié leurs exposés à l'intention des candidats. Le Service de Documentation communale ne pourrait-il pas, en partant de ces résumés, constituer des fardes de documentation complètes pour les différents examens et les mettre à la disposition des intéressés.

B. Examen des articles

Articles 1er, 2 et 3: Pas d'observation.

Article 4:

Comme l'article 3 du projet permettra aux candidats de se présenter à l'examen d'admission définitive avant que le stage ne soit entièrement révolu, l'article 4, pour éviter que des nominations définitives ne soient accordées prématurément, doit préciser que "le stage a une durée de deux ans".

Or, l'article 3 de la loi du 20 juin 1919 sur les droits et devoirs des fonctionnaires et employés communaux prévoit que le conseil communal, de l'approbation du Gouvernement, peut prolonger le cas échéant la durée du service provisoire d'un nouveau terme de deux ans au maximum.

Pour faciliter les recherches, il paraît indiqué d'insérer à l'article 4 du projet une référence à la disposition légale précitée en disant: "Article 4: Sans préjudice des dispositions de l'article 3 de la loi du 20 juin 1919 sur les droits et devoirs des fonctionnaires et employés communaux, le stage a une durée de deux ans."

Article 5:

Le but du stage étant surtout la formation pratique du candidat à l'emploi déterminé qu'il a choisi, il importe peu qu'il reçoive cette formation dans telle commune ou dans telle autre, dans l'administration d'un syndicat de communes ou dans un établissement public.

A condition que la fonction à remplir soit analogue à celle qu'il a déjà remplie, le passage d'un agent d'une commune à une autre, d'un syndicat ou d'un établissement public à une commune ou inversement devrait être possible sans que le fonctionnaire ait besoin de répéter une partie du stage avant de pouvoir bénéficier d'une nouvelle nomination.

La Chambre propose donc de libeller comme suit l'article 5:

"Le conseil communal, le comité ou la commission administrative peut, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur et sur avis conforme de la commission d'examen compétente, réduire la durée du stage du temps que le candidat a passé au service des communes, des syndicats de communes ou des établissements publics placés sous la surveillance des communes, s'il y a rempli les mêmes fonctions ou des fonctions analogues à celles qu'il est appelé à exercer après sa nomination nouvelle.

"Une réduction du stage peut être accordée par les mêmes instances et sous la même approbation au candidat qui a rempli auprès de la Couronne, de l'Etat, de la société nationale des chemins de fer ou d'un établissement public des fonctions identiques ou analogues à celles qu'il est appelé à exercer après sa nomination nouvelle. Dans ce cas, la réduction du stage ne peut être supérieure à seize mois."

L'alinéa 3 restera inchangé.

Article 6:

Cet article fixe les programmes des différents examens prévus.

Dans ce contexte, la Chambre estime que les matières des examens de promotion, dont le but est de sélectionner les aspirants aux fonctions plus élevées, devraient différer davantage des matières prescrites pour les examens d'admission définitive, par lesquels les candidats-fonctionnaires doivent prouver qu'ils possèdent les connaissances requises pour remplir les fonctions de début de leur carrière. Les examens de promotion devront donc faire, de façon plus prépondérante, appel à l'intelligence; les examens d'admission définitive, par contre, feront plutôt appel à la mémoire. D'autre part, pour éviter tout différend éventuel, il y aura lieu d'indiquer et de délimiter les matières des examens d'une manière aussi précise que possible.

Enfin, la Chambre donne à considérer que si, pour les rapports avec l'autorité supérieure et les autres administrations, la langue française est d'usage dans les administrations communales, c'est surtout la langue allemande qui est employée pour les rapports avec les administrés. Pour les fonctionnaires communaux, les deux langues sont donc d'une importance égale et elles devraient être cotées de manière égale aux examens.

Partant de ces considérations, la Chambre propose de libeller comme suit l'article 6:

"1. Carrière de l'expéditionnaire

a) Examen d'admission définitive

- 1) Langue française: Texte proposé.
- 2) Langue allemande: Texte proposé, mais prévoir un maximum de 40 points.
- 3) Texte proposé.
- 4) Droit public: Texte proposé, mais ajouter à l'énumération des organes des pouvoirs publics: le Conseil d'Etat et les Cours et Tribunaux.
- 5) Texte proposé.

B) Examen de promotion

- 1), 2) et 3): Texte proposé, mais prévoir 40 points pour la langue allemande.
- 4) Droit public: A supprimer.
- 5) Régime communal: Préciser les matières sub a) - d) en tenant compte du degré de difficulté auquel cet examen doit répondre.

2. Carrière du rédacteur

a) Examen d'admission définitive

- 1) et 2): Texte proposé, mais coter la langue allemande avec 60 points.
- 3) Droit public: Texte proposé, mais y ajouter la législation sociale.
- 4) à 8): Texte proposé.

b) Examen de promotion

- 1) et 2): Texte proposé, mais coter la langue allemande avec 60 points.
- 3) supprimer complètement le droit public, mais ajouter sub "Législation communale" le pouvoir réglementaire et de police des communes.
- 4) Texte proposé.

3. Fonctions de receveur communal

Examen d'admission définitive

- 1) et 2): Texte proposé, mais inscrire la langue allemande avec 60 points.
- 3) Texte proposé, mais prévoir 120 points, c'est-à-dire le même total de points que pour les langues française et allemande prises ensemble.
- 4) Droit public: Matière de l'examen d'admission définitive dans la carrière du rédacteur.
- 5) et 6): Texte proposé.

4. Fonctions de secrétaire communal

Examen d'admission définitive

- 1) et 2): Texte proposé, mais prévoir 60 points pour la langue allemande.
- 3) Droit public: Matière de l'examen d'admission définitive dans la carrière du rédacteur.
- 4) à 13): Texte proposé."

Subsidiairement, la Chambre propose, au cas où le Gouvernement entendrait maintenir le "Droit public" dans les examens de promotion, de spécifier que cette matière est à étudier d'une manière approfondie et que les examens porteront sur des questions d'application pratique faisant appel à l'intelligence.

Article 7:

Cet article fournit le catalogue des fonctions communales qui font partie des carrières de l'expéditionnaire, du rédacteur et des carrières dites "planes".

Avant la mise en vigueur du présent règlement, il importerait que les services du Ministère de l'Intérieur vérifient une dernière fois s'il n'a pas été créé des fonctions nouvelles depuis l'élaboration de l'avant-projet.

Des examens pour les fonctions de la carrière administrative supérieure (secrétaire général, attaché d'administration) ne sont pas prévus au présent projet. La Chambre propose d'y insérer un article rendant applicables à ses fonctionnaires les dispositions du règlement grand-ducal du 17 juin 1966 concernant le recrutement et le stage des cadres supérieurs des administrations de l'Etat.

Article 8:

Pas d'observation.

Article 9:

En renvoyant à l'observation faite ci-dessus sub A 1), la Chambre signale aux auteurs du présent avant-projet que d'après l'article 9 l'oncle pourra désormais décider de l'admission, de l'ajournement ou du rejet de son neveu.

Il y a lieu de réparer cet oubli en complétant l'article 9 par le second alinéa traditionnel de la teneur suivante:

"Nul ne peut être membre de la commission d'un examen auquel participe un parent ou allié jusqu'au quatrième degré inclusivement."

Article 10:

La Chambre est d'avis que le collège échevinal ne peut pas certifier valablement qu'un candidat a fait preuve de certaines qualités et aptitudes pendant toute la durée du stage dans le cas où le candidat fait usage des dispositions de l'article 3 du projet qui stipule que les candidats peuvent se présenter à l'examen d'admission définitive à partir de la seconde moitié de la dernière année du service provisoire.

Comme d'autre part un certificat analogue est requis des fonctionnaires qui se présentent à l'examen de promotion, la mention du stage doit disparaître du texte proposé pour le certificat.

La Chambre se demande également si le collège des bourgmestre et échevins est en mesure de juger des qualités morales d'un bon employé. D'ailleurs, la production d'un pareil certificat n'est pas exigée des fonctionnaires de l'Etat.

Enfin, l'article 10 ne prévoit aucune disposition qui protège les candidats de l'arbitraire possible

- des collègues échevinaux qui, pour des motifs "politiques", pourraient refuser de transmettre la demande d'un candidat,
- de la commission d'examen qui pourrait refuser l'acceptation d'un candidat pour des motifs discutables.

Sur la base des considérations qui précèdent, la Chambre propose donc de donner à l'article 10 la teneur suivante:

"L'admissibilité aux examens est prononcée par la commission d'examen prévue à l'article 9 ci-dessus, à la suite d'une demande écrite des intéressés adressée au ministre de l'Intérieur, et sur le vu d'un certificat du collègue des bourgmestre et échevins attestant que pendant toute la durée de son service le candidat a fait preuve des aptitudes professionnelles d'un bon employé.

"Les décisions de la commission sont passibles d'un recours au ministre de l'Intérieur dans un délai de huit jours à compter de leur notification à l'intéressé.

"Le collègue des bourgmestre et échevins qui refuserait d'établir le certificat dont question à l'alinéa 1er, doit prendre sa décision dans le délai d'un mois à partir de la date à laquelle le candidat a introduit sa demande. Cette décision, dûment motivée, est à notifier au candidat. Celui-ci peut introduire un recours contre cette décision auprès du conseil communal dans les huit jours de la notification."

Article 11:

Pas d'observation.

Article 12:

Cet article fixe aux trois cinquièmes du maximum le nombre de points à obtenir pour ne pas échouer aux examens. Comme cependant les candidats qui se présentent aux examens ont l'intention de réussir plutôt que d'échouer, la Chambre estime plus élégant de mettre l'accent du texte sur la réussite en disant:

"Sont admis aux examens "

D'autre part, l'article 18, alinéa 3, du règlement applicable au secteur technique des communes prévoit que les candidats ajournés peuvent à certaines conditions être dispensés de l'épreuve supplémentaire.

De même, la Chambre estime que, de façon analogue, il faudrait laisser à la commission d'examen la latitude de décider, suivant le cas, si l'examen supplémentaire prévu en principe sera un examen oral ou par écrit.

La Chambre propose donc de libeller comme suit l'article 12:

"Sont admis aux examens les candidats qui ont obtenu les trois cinquièmes du maximum total des points.

"Les candidats qui ont obtenu les trois cinquièmes du maximum total des points sans avoir atteint la moitié du ma-

ximum des points dans l'une ou l'autre branche, subissent un examen oral ou écrit supplémentaire dans cette branche, lequel décide de leur admission sans que le classement en soit modifié.

"La commission prévue à l'article 9 ci-dessus peut toutefois dispenser de l'épreuve supplémentaire lorsqu'en raison du mérite d'ensemble de l'examen ou de l'importance relativement minime des matières dans lesquelles l'insuffisance est constatée, le candidat est jugé digne de cette faveur."

Article 13:

Cet article prescrit qu'en cas d'ajournement à l'examen d'admission définitive, le candidat doit se soumettre à l'épreuve supplémentaire à la session suivante.

Le texte devrait également mentionner les candidats ajournés à un examen de promotion.

D'autre part, la Chambre se demande si la perte de six mois dans le développement de la carrière n'est pas une sanction trop grave pour un candidat ajourné, qui donc avait insuffisamment préparé une ou deux branches éventuellement d'importance relativement minime, mais qui a prouvé qu'il possède les connaissances requises dans toutes les autres branches. Il conviendrait de laisser à la commission d'examen la latitude de fixer la date de l'épreuve supplémentaire en accordant au candidat ajourné un délai raisonnable pour compléter sa préparation.

Texte proposé:

"En cas d'ajournement à l'examen d'admission définitive ou à l'examen de promotion, le candidat qui ne bénéficie pas d'une dispense doit se présenter, sauf empêchement en cas de force majeure, à une épreuve supplémentaire dont la commission d'examen fixe la date dans les six mois au plus tard."

Article 14:

Par souci d'harmonisation des règlements concernant les examens des différents secteurs communaux, il y aurait lieu de reprendre le texte de l'article 19 du règlement grand-ducal précité du 14 décembre 1965 et de dire:

"En cas d'échec aux examens d'admission définitive la durée du stage peut être prolongée d'une année à l'expiration de laquelle le candidat devra se présenter une nouvelle fois à l'examen. Un nouvel échec entraînera l'élimination du candidat,

"En cas d'échec aux examens de promotion, le candidat pourra se présenter une deuxième fois à cet examen après un délai d'une année. Un second échec entraînera l'élimination définitive du candidat à ces examens."

Article 15:

Pas d'observation.

Article 16:

La Chambre est d'avis que pour assurer un critère objectif aux promotions conférées par les communes, le classement suivant les résultats de l'examen devrait être obligatoire si plusieurs candidats d'une même administration communale se présentent au même examen de promotion.

Il est donc proposé d'ajouter la phrase suivante au dernier alinéa de l'article 15:

"Dans le cas où plusieurs candidats d'une même commune se présenteraient au même examen de promotion, la commission procède d'office au classement des candidats admis et l'adresse au bourgmestre de la commune intéressée."

Article 17:

Cet article permet aux rédacteurs de se présenter sous certaines conditions à l'examen d'admission définitive de secrétaire communal ou de receveur communal au lieu de faire l'examen de promotion de leur propre carrière.

La Chambre craint que cette disposition ne fasse naître des difficultés dans les grandes communes; elle juge normal que chaque fonctionnaire se soumette aux examens propres à sa carrière.

Par ailleurs, l'article 18 de l'avant-projet prévoit déjà que la commission d'examen pourra prononcer l'équivalence de l'examen de promotion de la carrière du rédacteur avec l'examen d'admission définitive aux fonctions de receveur ou de secrétaire.

L'exception proposée est donc inutile et la Chambre propose de supprimer l'article 17 de l'avant-projet.

Articles 18 et 19:

Comme ces deux articles traitent chacun de l'équivalence de certains examens, la Chambre propose d'en refondre les textes en un seul article.

En ce qui concerne les examens d'admission définitive aux fonctions de secrétaire ou de receveur, la Chambre voudrait donner à considérer que ces examens portent chaque fois sur la même matière, qu'ils soient à faire par un fonctionnaire occupé dans une commune de 30.000 ou d'une commune de 3.000 habitants. Le présent règlement ne prévoit pas que le degré de difficulté des questions posées doive varier suivant la classe de population de la commune qui occupe le candidat. Il n'est partant pas logique qu'un examen soit valable seulement pour la commune-patron ainsi que pour les communes de population égale ou inférieure.

Le présent règlement devrait établir le principe que les examens d'admission définitive des secrétaires et des receveurs communaux dont le grade de computation pour la bonification de

l'ancienneté de service est le grade 7 valent pour toutes les communes quelle qu'en soit la classe de population.

Quant à la possibilité du passage d'un fonctionnaire

- de la carrière du rédacteur à celle de receveur ou de secrétaire,

- de la carrière de secrétaire ou de receveur à celle de rédacteur,

- de la carrière de secrétaire à celle de receveur,

- de la carrière de receveur à celle de secrétaire,

la Chambre est d'avis qu'il suffirait chaque fois que le candidat réussisse à un examen restreint portant sur les seules matières qui n'ont pas figuré au dernier examen de son ancienne carrière.

Enfin, la Chambre ayant proposé de ne pas faire répéter le stage ou une partie du stage à l'occasion du passage d'un fonctionnaire d'une commune à une autre, elle estime que la phrase "Sans préjudice des dispositions sur le stage" peut être supprimée.

Compte tenu des considérations qui précèdent, le texte des articles 18 et 19 réunis pourrait dire:

"La commission prévue à l'article 9 ci-dessus pourra prononcer l'équivalence de l'examen de promotion de la carrière du rédacteur avec l'examen d'admission définitive aux fonctions de secrétaire ou de receveur.

"L'examen d'admission définitive aux fonctions de secrétaire ou de receveur passé au service d'une commune, ou la dispense obtenue de ces examens, vaut pour toutes les communes si, pour la fonction dans laquelle l'examen a été passé, le grade de computation de la bonification d'ancienneté de service est le grade 7 et si les intéressés remplissent les conditions d'études et de diplômes exigées pour accéder à la carrière du rédacteur.

"Les fonctionnaires qui ont subi avec succès l'examen d'admission définitive au poste de secrétaire ou de receveur sont dispensés des examens prévus pour la carrière du rédacteur s'ils remplissent les conditions d'études et de diplômes exigées pour accéder à la carrière du rédacteur.

"Le receveur communal qui veut accéder à un poste de secrétaire doit passer un examen dans les matières qui n'ont pas figuré au programme de l'examen qu'il a passé dans son ancienne fonction; le passage de la fonction de secrétaire à celle de receveur se fait sous les mêmes conditions, le tout sous l'obligation pour les candidats de remplir les conditions d'admissibilité fixées par le règlement grand-ducal du 30 mai 1967 et d'être occupés à cent pour cent.

"Les fonctionnaires qui ont subi avec succès l'examen d'admission définitive au poste de receveur communal classé au grade cinq et occupé à cent pour cent sont dispensés des examens d'admission définitive et de promotion dans la carrière de l'expéditionnaire, sous réserve de remplir les conditions d'études et de diplômes exigées pour accéder à la carrière de l'expéditionnaire.

"La commission d'examen pourra prononcer l'équivalence de

l'examen de promotion de la carrière de l'expéditionnaire avec l'examen d'admission définitive à un poste de receveur communal classé au grade cinq."

Article 20:

Pas d'observation.

Article 21:

Pour éviter toute interprétation erronée, il y a lieu d'ajouter après le paragraphe 1) : "Toutefois les dispenses accordées en vertu de l'article 18 restent valables."

Disposition transitoire:

Le projet n'en prévoit pas. La Chambre propose cependant d'organiser deux sessions d'examens de promotion à programme réduit à l'intention des expéditionnaires qui, en attendant la nouvelle réglementation, avaient réussi à l'ancien examen de promotion pour l'accès au grade de commis-aux-écritures, examen qui ne leur ouvre pas l'accès aux grades 7 et 8.

Un nouvel article, à insérer avant l'article final de l'avant-projet, pourrait avoir le libellé suivant:

"Pour les fonctionnaires de la carrière de l'expéditionnaire qui depuis 1964 ont subi avec succès l'ancien examen de commis-aux-écritures, des examens à programme réduit seront organisés lors des deux sessions ordinaires qui suivront l'entrée en vigueur du présent règlement. Cet examen, ensemble avec celui de commis-aux-écritures, sera équivalent à l'examen de promotion prévu à l'article 6, paragraphe 1), du présent règlement. Les candidats qui ne se présenteront pas à ces examens lors des deux sessions ordinaires précitées, devront passer l'examen de promotion prévu par le présent règlement."

Article 22:

Pas d'observation.

Ainsi délibéré en séance plénière le 19 octobre 1967.

Le Secrétaire,

Le Président,

