

A-288/77-18

A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS

sur le

projet de règlement grand-ducal fixant les conditions d'admission, de nomination et de promotion des fonctionnaires de la carrière du rédacteur à l'administration des Contributions

Par dépêche reçue le 31 mai 1977, 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.

Ce projet tend à modifier les conditions qui déterminent actuellement l'accès et l'avancement dans la carrière moyenne à l'administration des Contributions.

Les innovations essentielles proposées sont les suivantes:

1. Prise en compte, à raison de 25%, des résultats obtenus aux épreuves organisées dans le cadre des cours de formation dispensés aux stagiaires et aux jeunes fonctionnaires pour le calcul du résultat final respectivement de l'examen d'admission définitive et de l'examen de promotion.

Cette mesure, outre qu'elle stimulera l'assiduité des candidats, leur permettra de réparer le cas échéant par de bonnes notes antérieures une panne pouvant survenir lors de l'examen. La Chambre marque son accord.

2. Abandon de l'organisation de la carrière moyenne à deux niveaux de promotion, l'un n'allant que jusqu'à la fonction de receveur (grade 10 ou 11), l'autre jusqu'à celle d'inspecteur principal premier en rang (grade 13). Dorénavant, un seul et même examen de promotion ouvrira le droit, sous certaines réserves, à l'avancement jusqu'au dernier grade de la carrière.

Comme cette organisation singulière de la carrière moyenne à l'administration des Contributions avait toujours donné lieu à des réclamations, la Chambre est entièrement d'accord avec son abolition. Elle reviendra cependant, dans le cadre de l'examen des articles, sur les critères de promotion ainsi que sur les mesures transitoires nécessaires à l'adresse des receveurs actuels.

3. Création d'une nouvelle filière d'informaticiens dans la carrière moyenne. Cette mesure est nécessaire en vue de l'automatisation indispensable des travaux d'imposition et de recette. Les informaticiens ne seront pas recrutés comme tels, mais des jeunes fonctionnaires ayant suivi la formation normale dispensée par l'administration à ses stagiaires et fonctionnaires débutants se prépareront ensuite à cette spécialité. Ils devront se soumettre à un examen de promotion spécial, comportant, à côté d'un programme administratif un peu allégé, des épreuves sur des matières d'informatique. Ainsi, ces fonctionnaires ne resteront pas définitivement limités aux emplois d'informaticien, mais ils seront qualifiés pour toutes les fonctions de la carrière moyenne à l'administration des Contributions.

Cette proposition trouve également l'accord de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, qui, partant, peut émettre un avis favorable sur l'ensemble des principes du nouveau règlement prévu.

Examen des articles

Au préambule, la consultation de la Chambre professionnelle est à mentionner, puisqu'elle est une condition de la légalité du règlement.

Article 1er

Paragraphe 1er

Sub d) il est stipulé qu'au moment de sa première admission au stage, le candidat ne doit pas avoir dépassé l'âge de 25 ans, alors que la limite d'âge normale et généralement applicable est de 30 ans. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se demande s'il est bien opportun de fixer une limite d'âge spéciale pour la seule administration des contributions, surtout que le commentaire de la mesure proposée ne convainc guère de sa nécessité.

En effet, elle éliminerait le cas échéant des éléments tout à fait valables ayant déjà acquis une expérience professionnelle assez étendue dans un autre secteur tout en restant assez jeunes pour tenter encore avec succès un changement de carrière.

Le risque que ces fonctionnaires pourraient se trouver bloqués à un grade médian de la carrière du fait que des collègues de 7 à 10 ans leurs cadets les auraient devancés à l'examen de promotion semble être particulier à l'Administration des Contri-

butions, qui rassemble trop de millésimes d'entrée dans un même examen de promotion au lieu de tenir une séance d'examen par an. Il est à espérer que la nouvelle loi en préparation sur les droits et devoirs des fonctionnaires y remédiera. En attendant, la Chambre demande de reconsidérer la question de la limite d'âge.

Les termes "engagement provisoire" sont à remplacer par "admission au stage". En effet, il ne s'agit pas d'un engagement normal sous contrat en bonne et due forme, mais bien de l'admission à une période de préparation théorique et pratique sous un statut qui est particulier à la fonction publique.

Paragraphe (2)

La remarque précédente s'applique également au début de ce paragraphe.

Par ailleurs, la Chambre demande de biffer le mot "essentiellement" qui, quoiqu'il soit repris de l'article 1er du statut de 1872, est superfétatoire ou même incorrecte, puisque l'essence du stage est la préparation du candidat et non pas la possibilité de le licencier.

Paragraphe (4)

Ce texte a une allure si débonnaire comme si c'était la première fois que l'on pense à allouer une indemnité au stagiaire et que la matière ne fût pas réglée, depuis 1963, à l'article 23 de la loi sur les traitements. Sa mention dans ce règlement est totalement superflue.

Si néanmoins le désir était de la maintenir, la Chambre suggère de reprendre tout simplement les termes de la loi et de dire:

"L'indemnité revenant aux stagiaires est fixée par le Gouvernement en conseil."

Article 2

Paragraphe 1er

Les mots "le cas échéant" et "dans ce cas" n'ajoutent rien au sens de la disposition et ils peuvent être biffés.

Paragraphe 4

Les termes "engagement provisoire" sont à remplacer par "admission au stage".

Article 3

Les matières de l'examen d'admission définitive n'appellent pas d'observation.

Article 4

Paragraphe 1er

Puisqu'il est question de "cours administratifs" aussi bien pendant le stage qu'après la nomination définitive, la Chambre suggère, pour bien les distinguer, d'appeler les premiers "cours de stage" et les seconds "cours complémentaires".

Paragraphe 2

En renvoyant à sa remarque relative à l'article 2, paragraphe 1er, la Chambre demande de supprimer les termes "le cas échéant" et "dans ce cas".

Une faute s'est glissée dans le début de la première phrase, où il y a lieu de lire "admission du candidat aux fonctions" (au lieu de examens) de promotion".

Article 5

Les matières de l'examen de promotion n'appellent pas de remarque.

Il en est de même du délai de trois ans à respecter entre l'examen d'admission définitive et l'examen de promotion.

Articles 6 et 7

Pour être admissible à une fonction supérieure à la deuxième de la carrière, les lois organisant les administrations de l'Etat exigent la réussite à l'examen de promotion. Les règlements d'exécution précisent ensuite que pour réussir il faut totaliser au moins les 3/5 du maximum des points possibles et ne pas avoir moins de la moitié des points dans aucune branche. Quiconque n'arrive pas aux 3/5 a échoué. Il peut tenter sa chance une nouvelle fois après le délai d'un an. Un nouvel échec entraîne son élimination définitive de la promotion.

Le règlement sous examen propose une innovation en la matière, en ouvrant la carrière jusqu'au dernier grade à ceux qui ont réussi à atteindre au moins les 3/5 du maximum des points, tandis que ceux qui ont atteint moins que les 3/5 mais plus que la moitié ne pourraient avancer que jusqu'à une fonction du grade II inclusivement. La mesure est justifiée au commentaire par "le degré de difficulté exceptionnel de l'examen de promotion (qui) exige le repêchage jusqu'à un certain degré des candidats malchanceux".

Au fond, la Chambre aimerait approuver entièrement une mesure enlevant un peu de rigueur à la condition de l'examen de promotion. Elle se demande cependant si une telle innovation peut être décidée unilatéralement pour une seule administration,

et encore pour une seule carrière de cette administration. Ceci surtout à une époque où il est plus que jamais question d'harmoniser les possibilités d'avancement. Tout en reconnaissant que l'examen à l'administration des Contributions est difficile, la Chambre estime que tel est également le cas pour d'autres administrations et même pour d'autres secteurs de la fonction publique. Cet argument seul ne permet donc guère de créer une situation exceptionnelle. Voilà pourquoi la Chambre recommanderait plutôt de prendre un règlement à part introduisant une mesure pareille pour toutes les administrations et pour toutes les carrières. Ce même règlement pourrait d'ailleurs utilement fixer des modalités uniformes pour le déroulement des opérations de l'examen, matière qui est actuellement différemment réglée et souvent improvisée.

Article 8

Ce texte fixe les matières de l'examen de promotion dans la filière de l'informaticien. Il n'appelle pas d'observation.

Articles 9 et 10

Même remarque que pour les articles 6 et 7 ci-dessus.

Article 11

La Chambre a déjà relevé dans les considérations générales qu'elle estime utile que les informaticiens ne doivent pas rester définitivement attachés à cette filière, mais qu'ils peuvent être affectés à tous les autres emplois de l'administration.

Article 12

Cet article reproduit la disposition normale et habituelle que le second échec à l'examen de promotion entraîne l'élimination définitive du candidat de la promotion au-delà de la deuxième fonction de sa carrière.

En renvoyant à la mesure proposée aux articles 7 et 10 ci-dessus, la Chambre donne à considérer que, si l'on donne une nouvelle chance au candidat qui a franchement échoué une première fois à l'examen de promotion il faudrait, à plus forte raison, également donner une nouvelle chance d'améliorer son résultat au candidat qui n'a pas obtenu les 3/5 du maximum des points et qui, de ce fait ne serait ultérieurement pas admissible aux fonctions

des grades 12 et 13. Viendraient ensuite les fonctionnaires qui, tout en ayant réussi à l'examen, ne sont pas contents de leur classement. Faut-il leur permettre un second essai également? Ces questions devraient faire l'objet d'un large débat lors de la préparation du règlement général que la Chambre a proposé.

Article 13

Cet article fixe les critères comptant pour la promotion.

Le paragraphe 1er est partiellement en contradiction avec le paragraphe 3, puisque ce dernier réserve les emplois des grades 12 et 13 au choix, tandis que le premier fait comprendre que pour toutes les promotions, on considère le "zèle et ... la conduite des candidats ainsi que ... l'aptitude qu'ils présentent pour assumer les attributions que comporte l'emploi brigué".

La Chambre ne peut marquer son accord avec ces textes.

D'abord, si l'on veut l'appréciation des candidats, il faut une procédure contradictoire éliminant, dans la mesure du possible, tout ce qui est arbitraire et non objectif. D'ailleurs, pour punir le manque de zèle ou la mauvaise conduite éventuels, il existe la procédure disciplinaire comportant des garanties d'objectivité pour le fonctionnaire. L'aptitude professionnelle, de son côté, se prouve aux examens.

La Chambre représente donc sa demande, formulée déjà dans son avis sur le nouveau statut général en élaboration, que la promotion dans la carrière moyenne se fasse sur la base des classements résultant des examens ainsi que de l'ancienneté de service, ceci jusqu'au grade 12 inclusivement. La Chambre est d'accord qu'un fonctionnaire peut se voir refuser l'accès à une fonction du grade 13 pour des raisons que le chef d'administration doit lui communiquer par écrit et qu'il peut contester par écrit, la décision finale appartenant au Ministre compétent.

La Chambre demande donc de supprimer le paragraphe 3 du texte, et de modifier le paragraphe 1er comme suit:

"Pour les promotions il est tenu compte des résultats d'examen et de l'ancienneté de service.

"Toutefois, pour la promotion à une fonction classée au grade 13, il peut être dérogé à l'ordre de classement si le fonctionnaire entrant en ligne de compte ne présente pas les qualités professionnelles exigées. Dans ce cas, le chef d'administration établit à ce sujet un rapport circonstancié. Le Ministre des Finances décide sur le vu des explications écrites du fonctionnaire intéressé, qui aura reçu copie du rapport précité."

Le paragraphe 2 est à maintenir dans sa forme proposée.

Article 14

Pas de remarque.

Article 15

Paragraphe 1er

Il s'agit d'une disposition transitoire destinée à régler la situation des fonctionnaires de la carrière moyenne qui ont fait leurs examens de promotion sous le régime actuel des deux niveaux.

Si la Chambre comprend bien, il est prévu que le diplôme de receveur permettra dorénavant la promotion aux fonctions d'inspecteur (grade 11) et d'inspecteur principal (grade 12) dans des services de l'administration - autres que les recettes, puisque le nombre de celles-ci sera prochainement réduit à 3 - qui seront désignés par règlement ministériel.

Une telle mesure devrait donner satisfaction aux intéressés, à la condition toutefois que les services accessibles soient désignés de manière à permettre à tous les fonctionnaires dont il s'agit de bénéficier du grade 12 sans aucun retard. Il importe en effet de faire disparaître au plus vite le malaise que le système du double niveau a valu à la carrière moyenne de l'administration des Contributions. Aussi la Chambre renvoie-t-elle également à ses remarques relatives à l'article 13 pour s'opposer aux "conditions sélectives" dont le commentaire relatif à l'article 15 voudrait encore faire dépendre l'avancement des intéressés.

Cependant la promotion des titulaires du diplôme de receveur à des fonctions des grades 11 et 12 retarderait d'autant l'avancement normal d'une vingtaine de fonctionnaires du grade 10 qui ont réussi à l'examen de promotion du contrôleur, et de tous ceux qui sont derrière eux. En voulant éliminer une rigueur de la manière proposée, on en créerait donc une nouvelle pour un autre groupe. Voilà pourquoi la Chambre se demande s'il ne vaudrait finalement pas mieux de garantir aux titulaires du diplôme de receveur l'accès aux grades 11 ou 12 soit par avancement en traitement, soit par nomination hors cadre, solution d'ailleurs proposée par le Directeur des Contributions lui-même dans une lettre qu'il a adressée le 28 mars 1977 au Ministre des Finances.

Paragraphe 2

Ce texte s'occupe de la situation de deux fonctionnaires entrés avant le 1er janvier 1949 aux Contributions et qui, à l'examen de promotion, n'avait pas réussi à obtenir le minimum requis sans cependant avoir une note insuffisante dans aucune des branches. Il est proposé de leur accorder l'avancement jusqu'au grade 12 inclusivement.

La Chambre donne à considérer que, dans d'autres administrations, un certain nombre de fonctionnaires peuvent se trouver dans la même situation. Il serait alors inéquitable de créer une faveur spéciale pour deux seulement d'entre eux. Sans être contre la mesure en soi, la Chambre demande donc de la remettre jusqu'à la prise du règlement général qu'elle a proposé dans le contexte de l'article 7 ci-dessus.

Article 16

La disposition abrogatoire n'appelle pas de remarque.

Ainsi délibéré en séance plénière le 21 juillet 1977.

Le Secrétaire,



Le Président,



CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS
LUXEMBOURG

A-288² /77-24

A V I S
complémentaire

sur le

projet de règlement grand-ducal fixant les conditions d'admission, de nomination et de promotion des fonctionnaires de la carrière du rédacteur à l'administration des Contributions

Les articles 7 et 15,2 de ce projet proposent une innovation en ce sens qu'ils permettraient dorénavant, à l'administration des Contributions, la promotion au-delà de la fonction de rédacteur principal pour les fonctionnaires de la carrière du rédacteur qui à l'examen de promotion ont totalisé moins des 3/5 du maximum des points sans avoir cependant eu moins de la moitié des points dans aucune branche.

Dans son avis du 21 juillet 1977, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a approuvé cette mesure quant au fond tout en préconisant sa réalisation par un règlement général, applicable aux agents de toutes les carrières et de toutes les administrations.

Revenant sur cette question, la Chambre se rend compte que les conditions d'avancement sont fixées, séparément pour chaque administration ou service, par des règlements particuliers, pour lesquels différents départements sont compétents.

Partant, la Chambre recommande de procéder par un règlement particulier alors surtout que la mesure enlèverait un peu de rigueur à la sévère sélectivité de l'examen de promotion.

Une telle mesure viendrait d'autant plus à propos à l'administration des Contributions que celle-ci était réputée pour la haute technicité des matières et le degré de difficulté exceptionnel de l'examen de promotion.

Pour ces motifs, la Chambre tient à préciser sa prise de position du 21 juillet 1977 relative aux dispositions proposées aux articles 7 et 15,2 en ce sens qu'elle approuve entièrement les mesures y prévues tant quant à leur fond que quant à leur forme.

Ainsi délibéré en séance plénière le 14 octobre 1977.

Le Secrétaire,


R. Nicolay

Le Président,


F. Haas