

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYÉS PUBLICS  
LUXEMBOURG

A V I S

sur le projet de loi  
portant institution de  
secrétaires communaux régionaux

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 le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Ce projet tend à créer la base légale pour l'engagement de secrétaires communs à plusieurs communes. Il est le complément du projet de loi portant institution de receveurs régionaux.

Si, pour l'institution du receveur régional, il existait depuis plus de trente ans un précédent en Belgique, aucun pays n'a jusqu'ici tenté la régionalisation des secrétaires communaux. On doit d'ailleurs se demander si la régionalisation est aussi facilement faisable dans le chef du secrétaire que dans le cas du receveur. Quoi qu'il en soit cependant, l'expérience doit être tentée, car tant que les temps ne sont pas mûrs pour la fusion pure et simple des communes naines, la régionalisation de tous leurs services reste le seul moyen pour les sortir de leur misère administrative.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve donc pleinement et sans réserve l'objet poursuivi par le projet de loi sous avis. Dans l'intérêt des fonctionnaires visés par la réforme, elle doit cependant proposer plusieurs amendements quant aux moyens qui seront mis en oeuvre.

Par ailleurs, le présent projet étant parallèle à celui concernant l'institution de receveurs régionaux, il importe de faire harmoniser pour autant que possible le détail des dispositions prévues dans les deux projets de loi. Le Gouvernement devrait donc remanier partiellement le projet tendant à instituer des receveurs régionaux pour y inscrire certaines innovations qui apparaissent dans le projet sous avis, p. ex. la définition du recensement général (art. 1er); le délai de nomination, l'acte attestant la nomination, la limitation du choix du Ministre (art. 2); l'évolution du traitement provisoire (article 7), etc.

L'article 9 du présent projet de loi fixe pour les futurs secrétaires régionaux une carrière qui débute au grade 8 et se termine à l'avant-dernier échelon du grade 12. L'équité commande que le Gouvernement repense par voie de conséquence également le classement des secrétaires communaux en service dans les communes des classes de population F, DE, C et B, qui actuellement restent cantonnés dans des carrières planes limitées respectivement aux grades 8, 10 et 11. Il est pourtant évident que p. ex. les secrétaires communaux des villes d'Esch-sur-Alzette, de Differdange, de Dudelange, de Pétange, etc., devraient pour le moins bénéficier du même traitement que le secrétaire régional de la circonscription de Weiswampach. La Chambre prie donc le Gouvernement d'élaborer un projet de règlement grand-ducal modifiant en ce sens le règlement d'assimilation du 4 avril 1964.

Dans le cadre de ce règlement à prendre devrait également être régularisée la situation des secrétaires communaux qui, tout en remplissant les conditions générales d'études prescrites, restent déclassés vis-à-vis de leurs collègues par le fait que les communes, en arrêtant les conditions d'engagement, n'avaient pas expressément exigé le diplôme de fins d'études secondaires. En effet, selon les dispositions légales actuelles, ces fonctionnaires ne peuvent pas bénéficier, après 14 années de service, de l'avancement au grade 9 prévu à l'article 17, section VI, du règlement précité du 4 avril 1964.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### Article 1er

Cet article doit habiliter le Ministre de l'Intérieur à répartir en secrétariats régionaux les communes dont la population est inférieure à 3.000 habitants.

Il est logique de faire concorder le nombre-limite qui décide de l'indépendance administrative ou de la régionalisation avec la limite prévue au projet de loi portant institution de receveurs régionaux. Après une période de transition il sera donc possible de donner la même assiette territoriale aux secrétariats régionaux et aux recettes régionales. Cette concordance permettra d'abord de loger les deux services régionaux dans les mêmes locaux et de les faire profiter des mêmes installations de bureau. Dans une seconde étape, cette concordance devrait faciliter et même favoriser la fusion des petites communes en de nouvelles communautés plus viables du point de vue administratif et financier.

La Chambre estime cependant trop catégorique le texte du premier alinéa. En effet, dans sa teneur actuelle, cet article rend obligatoire la régionalisation des services administratifs d'une commune dont la population, suivant le dernier recensement, est p. ex. de 2.750 habitants, ceci même si

l'examen des statistiques révèle que la population de cette commune est en constante augmentation et qu'elle dépassera probablement la limite fixée dans 2 ou 3 années.

Or, il serait peu logique de régionaliser actuellement une telle commune pour lui rendre de nouveau son autonomie administrative après 2 ou 3 ans.

Le problème inverse peut se poser pour certaines communes qui actuellement comptent plus de 3.000 habitants, mais dont la population baisse régulièrement.

Par ailleurs, d'après le texte actuel du projet, la démission des fonctionnaires en service dans les communes visées dans les exemples ci-dessus interviendra automatiquement, par l'effet de la loi, du moment que le recensement officiel établit que la population a dépassé la limite fixée dans un sens ou dans l'autre. Les actes officiels posés dans l'exercice de leur fonction par ces agents, qui peuvent ignorer leur démission automatique aussi longtemps que les résultats du recensement ne sont pas publiés, tombent sous la catégorie des actes apparents et sont partant inattaquables. Mais il faut cependant se demander si, au lieu de rendre décisif le simple dépassement d'un chiffre, il ne vaudrait pas mieux confier à l'exécutif le pouvoir de décider quand une commune reste ou devient administrativement autonome et quand elle devra grouper ses services administratifs avec d'autres communes.

Pour prévenir en outre toute difficulté d'interprétation, la Chambre estime qu'il est indiqué d'inscrire dans la loi même la définition exacte du terme "recensement général de la population" telle que cette définition est fournie au commentaire de l'article 1er.

En conséquence, la Chambre propose de rédiger l'article 1er comme suit:

"Dans les communes dont la population de résidence habituelle est inférieure à trois mille habitants, le Ministre de l'Intérieur confiera à des secrétaires régionaux les fonctions des secrétaires communaux.

Sur la base du dernier recensement général de la population et compte tenu du développement général de la population des communes, le Ministre de l'Intérieur répartira les communes en secrétariats régionaux et communaux.

Par recensement général de la population au sens de l'alinéa précédent il faut entendre:

1. le dénombrement de la population prévu à l'article 85 de la loi électorale du 31 juillet 1924;
2. tout relèvement des personnes opéré conformément à l'article 1er de la loi du 9 juillet 1962 portant institution d'un service central de la statistique et des études économiques."

## Article 2

Cet article définit le statut des secrétaires régionaux et règle les modalités générales de leur nomination.

Pour la nomination, les auteurs du projet ont repris les modalités proposées pour la nomination des receveurs régionaux.

D'après les renseignements fournis à la Chambre, la formule prévue permet au Ministre de l'Intérieur de connaître la ou les communes d'une région qui refusent un candidat. Le Ministre peut donc en tenir compte lors de la nomination qui lui appartient dans ce cas. D'autre part, cependant, cette formule peut avoir un mauvais effet psychologique sur le fonctionnaire finalement nommé, qui sait que telle commune de sa région s'était prononcée contre son choix.

La Chambre des Fonctionnaires maintient donc sa proposition formulée pour la nomination des receveurs régionaux dans son avis du 22 décembre 1967, à savoir: de confier le pouvoir de nomination aux conseils communaux intéressés, réunis en séance spéciale commune convoquée et présidée par le commissaire de district compétent, et procédant conformément aux dispositions des articles 41 et suivants de la loi communale.

En tout cas, et même si le Gouvernement maintient la forme de nomination proposée au projet, la Chambre recommande de limiter le choix des communes au trois premiers candidats sortis de l'examen d'admissibilité.

Le terme "nomination", dans l'article 2 du projet, doit couvrir aussi bien la nomination provisoire que la nomination définitive. Or, la Chambre juge exagéré et même humiliant qu'un fonctionnaire doive, après deux ans de service provisoire, une nouvelle fois faire du porte à porte auprès d'une vingtaine ou plus de conseillers communaux pour assurer sa nomination définitive. Quoique cette "formalité" ne soit pas prescrite par la loi, elle est toujours attendue justement de la part des administrateurs des petites communes visées par la réforme. La Chambre propose de confier le pouvoir de nommer définitivement au Ministre de l'Intérieur qui confèrera cette nomination dès que le candidat remplit les conditions légales, à moins qu'il n'ait démerité.

En conséquence, la Chambre propose:

- 1) de dire à la deuxième phrase de l'alinéa 1er " ... Leur nomination provisoire appartient aux conseils ..., etc.";
- 2) de reporter l'alinéa 5 du projet in fine de l'article pour en faire l'alinéa 7;
- 3) d'insérer après l'alinéa 6 du projet, qui devient donc le 5, un nouvel alinéa de la teneur suivante:

"La nomination définitive aux fonctions de secrétaire régional appartient au Ministre de l'Intérieur qui y procédera dès que le candidat remplit toutes les conditions légales et réglementaires et à moins que la majorité des communes intéressées ne s'y oppose par délibération motivée à prendre trois mois avant l'expiration du temps de service provisoire."

Article 3

Pas de remarque, sauf que la Chambre demande d'être consultée en temps opportun sur le projet de règlement grand-ducal prévu.

Articles 4 et 5

Pas d'observation.

Article 6

Cet article classe la nouvelle fonction dans le barème des traitements.

Tout comme elle l'a fait pour les receveurs régionaux, la Chambre préconise également pour les secrétaires régionaux une carrière qui débute au grade 9 pour se terminer au grade 12. Ce classement est justifié par le fait que les nouvelles fonctions régionales ne devraient en principe pas être remplies par des débutants, mais par des agents qui ont déjà acquis une solide expérience professionnelle. La nomination à l'une des fonctions régionales prévues devrait donc revenir à une véritable promotion, surtout qu'il s'agit d'attirer des éléments qualifiés afin de faire sortir de leur misère administrative les petites communes du pays.

Article 7

Pour respecter la terminologie spéciale du secteur communal, la Chambre propose de remplacer l'expression "indemnité de stage" par "traitement provisoire".

Article 8

Pas d'observation.

Article 9

Cet article concerne le personnel auxiliaire qui pourra être attaché aux secrétariats régionaux.

D'après le commentaire de l'article, ce personnel peut se composer principalement, sinon exclusivement, de dactylos qui seront même, le cas échéant, engagées à mi-temps.

Si l'engagement de fonctionnaires plus qualifiés s'avère nécessaire, les conseils communaux peuvent nommer des expéditionnaires ou des rédacteurs.

Enfin, des dispositions transitoires prévoient de nommer fonctionnaires auxiliaires une partie des secrétaires communaux en service dans les communes visées par la réforme.

Dans ce contexte, la Chambre estime que la présentation de l'article 9 devrait tenir compte des priorités d'engagement. Elle propose donc de parler d'abord des employés contractuels et ensuite seulement des fonctionnaires. Quant aux dispositions dont la portée est limitée à la période de transition, il conviendrait de les grouper ensemble in fine de la loi sous le ti-

tre "Dispositions transitoires".

En ce qui concerne plus particulièrement les employés contractuels dont question ci-dessus, et aux fins de prévenir dans le secteur communal la création d'un malaise existant actuellement auprès des administrations de l'Etat, il importe de préciser que les employés ne pourront être engagés que dans des carrières non parallèles à celles de l'expéditionnaire et du rédacteur.

Encore faudrait-il fixer, par un ajouté à l'article 11 ci-dessous, la législation applicable à cette catégorie de personnel.

Enfin, il serait utile de désigner celui qui a le droit d'initiative en matière d'engagement de personnel auxiliaire.

La Chambre propose donc de rédiger comme suit l'article 9:

"Sur proposition du secrétaire régional, du personnel auxiliaire peut être attaché aux secrétariats régionaux.

Ce personnel auxiliaire peut comprendre:

1) des employés contractuels engagés par le Ministre de l'Intérieur, les conseils communaux intéressés entendus en leur avis sur le principe même de l'engagement; Les employés contractuels ne peuvent être engagés dans des carrières parallèles à celles de l'expéditionnaire ou du rédacteur;

2) des fonctionnaires qui appartiennent soit à la carrière de l'expéditionnaire, soit à celle du rédacteur, qui ont le statut des fonctionnaires communaux et qui doivent remplir les conditions d'admissibilité, d'admission définitive et de promotion prévues pour les fonctionnaires des communes appartenant à ces carrières respectives; La nomination de ces fonctionnaires s'effectue suivant les modalités prévues à l'article 2 de la présente loi."

#### Article 10

Cet article a trait au règlement des frais résultant de l'établissement et du fonctionnement des secrétariats régionaux.

La Chambre trouve imprécise la fin de l'alinéa 2, où il faudrait dire: "... pour lesquels la participation de l'Etat se réduit aux trois quarts des seules majorations biennales" (cf. Commentaire, page 5, alinéa 4).

Au dernier alinéa, il conviendrait de préciser: "La liquidation des frais mentionnés à l'alinéa 1er du présent article se fait par le Ministre de l'Intérieur et leur règlement avec les communes s'opère par imputation sur le fonds des dépenses communales."

#### Article 11

Sous cet article, qui détermine la législation applicable au personnel des secrétariats régionaux, il convient d'ajouter:

"Est applicable au personnel contractuel visé à l'article 9 ci-dessus la législation sur les droits et devoirs des employés

de l'Etat, sauf que le Ministre de l'Intérieur exerce les attributions que ces textes attribuent au Ministre de la Fonction Publique."

### DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Pour l'institution et le fonctionnement de secrétariats régionaux, la loi projetée pourra se limiter aux articles 1er à 11. La Chambre propose de séparer du corps de la future loi les articles dont la portée légale sera limitée à la période de transition, et d'insérer le titre "Dispositions transitoires" entre les articles 11 et 12.

#### Article 12

Dans l'intérêt des fonctionnaires à dégager en vue de la création des recettes et des secrétariats régionaux, la Chambre prie le Gouvernement de retenir les priorités suivantes pour la période de transition:

- Sont à recruter prioritairement comme secrétaires régionaux, sous le bénéfice des dispositions transitoires prévues, les fonctionnaires occupés à cent pour cent ou plus, soit comme secrétaire communal, soit comme fonctionnaire cumulant des emplois de secrétaire et de receveur.

- Sont à recruter prioritairement pour les emplois auxiliaires auprès des secrétaires régionaux les fonctionnaires communaux actuellement occupés à moins de cent pour cent comme secrétaire ou receveur communal, y compris les fonctionnaires qui, à côté d'un emploi principal, ont accessoirement exercé l'une de ces fonctions, pour autant qu'ils s'engagent à remplir leur emploi partiel d'auxiliaire pendant les heures normales de bureau.

D'un autre côté, comme il s'agit de récupérer surtout ceux des secrétaires communaux qui ne sont pas détenteurs du diplôme de fin d'études secondaires et qui, sous le régime actuel, ont bien rempli leurs fonctions, la Chambre est d'avis que leur carrière devra se développer entre les grades 8 et 10, comme elle l'a pareillement proposé pour les receveurs régionaux bénéficiant des dispositions transitoires prévues dans le projet de loi afférent. Ces fonctionnaires ont, en effet, déjà fait jusqu'ici ce qui dorénavant sera la tâche des nouveaux agents régionaux, à savoir: soigner les écritures de deux ou de plusieurs communes.

Compte tenu de l'âge et de l'expérience professionnelle de ces fonctionnaires, la Chambre estime en outre que l'examen de promotion prévu pourrait être un examen à programme réduit.

#### Article 13 (proposé)

Après l'article 12, il faudrait inscrire dans le projet un nouvel article 13 qui reprendrait les dispositions qui figurent actuellement sous l'article 9, alinéas 3, 4, 5 et 6.

Afin de préciser la catégorie des fonctionnaires auxquels cette disposition est destinée, la Chambre recommande cependant d'ajouter au texte de l'actuel alinéa 3, qui devient le 1er de l'article 13:

"Les secrétaires communaux en service au moment de l'en-

trée en vigueur de la présente loi et occupés à moins de cent pour cent peuvent en outre . . . ".

Article 13 (du projet)

La Chambre est d'avis que la mise à la retraite d'office ne devrait frapper que ceux des secrétaires communaux qui refuseraient d'accepter un emploi équivalent dans le cadre des nouveaux secrétariats régionaux.

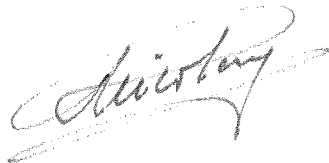
La Chambre propose donc de modifier comme suit le dernier alinéa:

"Les secrétaires communaux occupés à moins de cent pour cent qui refuseront la nomination à une autre fonction équivalente proposée par le Ministre de l'Intérieur seront mis à la retraite d'office."

Ainsi délibéré en séance plénière le 23 juillet 1968.

Le Secrétaire,

Le Président,





CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYÉS PUBLICS  
LUXEMBOURG

LUXEMBOURG, le 24 juillet 1968.

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

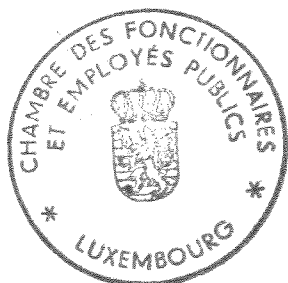
Monsieur le Ministre,

Me référant à votre lettre n° 15/T/68 du 29 avril dernier, j'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi portant institution de secrétaires communaux régionaux.

Sous pli séparé j'adresse soixante expéditions supplémentaires de cet avis aux bureaux du Ministère de l'Intérieur.

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

Le Président de la Chambre  
des Fonctionnaires et Employés publics,



*Paul Plouffe*