

A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS

sur

l'avant-projet de loi

fixant le statut des fonctionnaires de l'Etat
et le régime applicable aux employés de l'Etat

Par dépêche du 26 juillet 1968, Monsieur le Ministre de la Fonction Publique a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur l'avant-projet de loi fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et le régime applicable aux employés de l'Etat.

I. Considérations préliminaires

A. Généralités

La loi projetée est principalement destinée à remplacer le statut actuel des fonctionnaires de l'Etat qui est basé essentiellement sur la loi de 1872 concernant les droits et devoirs des fonctionnaires, loi presque centenaire qui, certes, a fait ses preuves. Cependant, la réalité sociale progresse de plus en plus rapidement, et il devient indispensable d'adapter la situation de travail des agents publics à celle des travailleurs du secteur privé.

Un avis sur l'avant-projet de loi sous rubrique présuppose donc la connaissance détaillée de la situation de travail dans le secteur privé. En outre, il est intéressant de voir comment les Etats voisins traitent les mêmes problèmes. Conjointement avec l'avant-projet sous avis, la Chambre a donc examiné à fond:

- la législation concernant le louage de service des employés privés;
- les contrats collectifs régissant l'emploi dans la sidérurgie, les banques et les assurances;
- le statut des agents des C.F.L.;
- les statuts légaux des agents publics allemands, belges et français ainsi que le statut des fonctionnaires des communautés européennes.

De cet examen s'est dégagé d'emblée une première appréciation générale du statut projeté: la nouvelle loi apportera des innovations et des améliorations indéniables. Néanmoins, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que l'avant-projet de loi est encore en retard sur notre temps, que dans les textes proposés il manque des droits fondamentaux dont bénéficient déjà les salariés du secteur privé et les agents publics de certains Etats voisins. Ainsi la Chambre regrette de ne pas voir inscrits dans l'avant-projet:

- le droit des agents publics à la participation

.....
Comme les travailleurs du secteur privé, les agents publics ont le droit d'être informés complètement des affaires concernant leur statut et d'être associés, dès le stade de l'élaboration, aux modifications projetées de leur statut. Dans ce contexte, il est donc regrettable que des délégués mandatés du personnel n'aient pas été appelés à collaborer à l'élaboration de l'avant-projet de loi sous avis.

- le droit de grève des fonctionnaires

.....
Ce droit leur permettrait, tous les autres moyens épuisés, de signaler efficacement à l'attention de l'Etat-patron leurs revendications essentielles.

- le devoir de l'Etat-patron de tenir compte, dans certaines
.....
circonstances, des intérêts particuliers du fonctionnaire plus
.....
que des intérêts du service
.....

En République Fédérale Allemande, par exemple, le "Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts" du 22 octobre 1965 dispose dans son titre 3, paragraphe 48: "Der Dienstherr hat im Rahmen des Dienst- und Treueverhältnisses für das Wohl des Beamten und seiner Familie, auch für die Zeit nach Beendigung des Beamtenverhältnisses, zu sorgen."

Dans des conditions normales, le bien-être collectif dont la poursuite est la raison d'être de l'Etat, ne doit pas se réaliser aux dépens du bien-être d'un agent public particulier ou de sa famille. Il s'agit donc de trouver un juste équilibre entre les intérêts du service et les intérêts particuliers du fonctionnaire.

- la réglementation équitable de la promotion

.....
Une telle réglementation devrait être basée sur des critères objectifs et mettre les agents publics à l'abri de tout arbitraire.

En conclusion de cette appréciation sommaire de l'avant-projet, la Chambre constate qu'il reflète toujours l'esprit du paternalisme d'antan, que l'Etat-patron continue de préciser scrupuleusement ses propres droits ou les obligations et devoirs de ses salariés, mais qu'il omet de se prononcer sur ses propres devoirs et ses obligations à l'égard de ses serviteurs.

Qu'il soit permis de citer dans ce contexte ce qui en est dit à l'exposé des motifs (page II, fin de l'alinéa 2 et alinéa 3):
"... et l'Etat lui-même, pour pouvoir conserver un niveau de valeur élevé des fonctionnaires qui le servent, ne doit pas abuser de ses droits à leur égard. Une conciliation est donc nécessaire entre les droits et l'autorité de l'Etat d'une part et les intérêts professionnels des fonctionnaires d'autre part, afin de déterminer les conditions dans lesquelles peut s'exercer la carrière des fonctionnaires."

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que les auteurs de l'avant-projet de loi n'ont pu complètement réaliser l'idéal qu'ils s'étaient fixés initialement. A son tour, la Chambre essaiera, par les propositions concrètes qu'elle formulera dans l'examen des articles ci-après, de trouver un plus juste équilibre entre les droits de l'Etat-patron et les droits professionnels de ses agents.

Enfin, la Chambre prie le Gouvernement avec insistance de faire aboutir la réforme projetée dans les meilleurs délais, afin qu'il soit épargné au secteur public de devoir fêter le centenaire de son statut en 1972.

B) Le problème des employés de l'Etat

Le Gouvernement se propose de fixer par une seule et même loi le statut général des fonctionnaires de l'Etat et le régime applicable aux employés de l'Etat. Ainsi est posé à nouveau le problème épineux des employés de l'Etat, car la proposition du Gouvernement revient à consacrer légalement et comme définitive une situation qui originellement était censée n'être que provisoire. A plusieurs reprises déjà, la Chambre s'est demandé si l'Etat-patron a vraiment besoin de fonctionnaires statutaires et d'employés contractuels pour assurer la bonne marche de ses administrations et de ses services. A chaque fois, la Chambre a dû conclure qu'aucun argument valable ne s'oppose à ce que tous les emplois permanents dans les administrations et les services publics soient remplis par des agents qui ont le statut de fonctionnaire. Si certaines fonctions ne sont pas encore prévues dans les textes légaux afférents, il suffit de les créer, de fixer les conditions de formation et de diplôme requises pour y accéder et de recruter les titulaires par la voie normale des concours et du futur Institut administratif. Ainsi disparaîtrait enfin le parallélisme malsain qui depuis plus de 20 ans crée des malaises dans les rangs des agents publics soumis à des conditions différentes de formation, de recrutement et d'avancement et bénéficiant de régimes différents de rémunération et de pension.

Il importerait que le Gouvernement définisse une fois pour toute et clairement la politique qu'il entend poursuivre en la matière, et qu'il ose soumettre ses intentions à l'avis du Conseil d'Etat et à la discussion de la Chambre des Députés. Se pourrait-il que peu à peu, et sans qu'on le dise ouvertement, nous glissions vers la pratique d'Outre-Rhin: "Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Beamten zu übertragen" (§ 2, Beamtenrechtsrahmengesetz), où donc tous les autres emplois publics sont confiés à des employés contractuels. Dans ce cas, il faudrait que la base légale pour cette politique du personnel soit créée d'urgence. Il se poserait en outre la question de savoir si l'Etat-patron est en droit de se soustraire à la passation d'un contrat collectif avec l'ensemble de ses employés.

Dans les vues de la Chambre, vouloir maintenir la possibilité de recruter des employés contractuels pour les administrations et services publics selon la procédure actuellement pratiquée revient à dispenser les responsables d'une programmation sérieuse en matière de gestion du personnel et, par surcroît, à laisser une porte ouverte à l'arbitraire en matière de recrutement.

Encore ne faut-il pas perdre de vue que les employés contractuels en service public revendiqueront toujours les garanties statutaires des fonctionnaires. Tant qu'il y aura des employés de l'Etat, la question de la fonctionnarisation ne cessera d'être soulevée, et une solution équitable sera de plus en plus difficile à trouver.

Il est évident que l'Etat, même s'il poursuit une saine gestion du personnel, aura toujours besoin de recourir transitoirement aux bons services d'employés temporaires (par exemple: suppléance dans l'enseignement). Dans ces cas, il faudrait cependant donner à leur engagement un caractère réellement temporaire en adoptant à leur égard les dispositions que le règlement grand-ducal du 22 septembre 1967 applique aux officiers et sous-officiers volontaires de l'Armée. Il serait en outre indispensable que le Gouvernement soumette au législateur le projet d'une loi l'habilitant à recourir temporairement aux services d'employés contractuels, ceci pour rester conforme à l'article 99 de la Constitution et pour éviter le bousillage annuel de la loi budgétaire.

Dans ce contexte, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'en voudrait de ne pas renouveler une fois de plus ses recommandations au Gouvernement:

- de cesser définitivement d'engager des employés contractuels pour des emplois à caractère permanent et d'aménager l'engagement des employés temporaires suivant la suggestion faite ci-dessus;

- d'activer la fonctionnarisation des employés de l'Etat qui remplissent certaines conditions à déterminer.

Reste la catégorie des employés de l'Etat actuellement en service qui ne pourront bénéficier de la fonctionnarisation. Leurs droits et devoirs pourraient être fixés dans la loi qui découlera de l'avant-projet sous avis, mais sous le chapitre des dispositions transitoires, puisque cette catégorie d'agents est appelée à disparaître.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Selon les vues de la Chambre, le régime applicable aux employés de l'Etat n'aura qu'un caractère transitoire puisque cette catégorie d'agents disparaîtra avec le temps. Il n'est donc pas indiqué d'en faire mention à l'intitulé qui pourrait se limiter à dire: "Loi du ... fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat."

Chapitre 1er - Champ d'application

Article 1er

L'article 1er détermine les personnes qui seront soumises au statut général proposé.

Paragraphe 1er

.....

Pas d'observation.

Paragraphe 2

.....

La Chambre estime qu'il est indiqué de tirer également au clair la situation statutaire des instituteurs et des institutrices; elle demande donc au Gouvernement d'ajouter à ce paragraphe un second alinéa garantissant au personnel de l'enseignement primaire le bénéfice des nouvelles dispositions prévues tout en maintenant certains droits et obligations découlant de la législation spéciale sur l'organisation de l'enseignement primaire.

Texte proposé:

"Le présent statut s'applique également au personnel de l'enseignement primaire, tant auprès des communes qu'auprès de l'Etat, sous réserve des dispositions spéciales inscrites dans la législation portant organisation de l'enseignement primaire."

Paragraphe 3

.....

Ce paragraphe détermine les dispositions qui seront applicables aux fonctionnaires-stagiaires.

Dans son avis sur le projet de loi portant création d'un Institut administratif, la Chambre a dit au sujet de l'article 1er, alinéa 2, "qu'il serait plus normal de laisser aux candidats admis le choix de l'administration à laquelle ils entendent se destiner". En conséquence, la Chambre demande de supprimer de l'énumération des dispositions applicables la mention de l'article 5 qui permettrait, entre autres, de muter les stagiaires à une autre administration au cours de leur formation, ce qui serait tout à fait contraire à l'esprit de la réforme poursuivie par le projet de loi portant création d'un Institut administratif.

D'autre part, après la mention de l'article 32, il y a lieu de préciser "paragraphe 1er et 2" (ou encore, suivant les propositions que la Chambre formulera dans le contexte de cet article: "sections I et II") puisque, selon une décision récente du Gouvernement, les fonctionnaires-stagiaires ressortissent à la Chambre professionnelle et bénéficient de tous les droits qui en découlent.

Quant au régime disciplinaire applicable aux stagiaires, la seule sanction que l'avant-projet sous avis prévoit à l'adresse de ceux qui manqueraient à leurs devoirs est la révocation (cf. article 2, sub 2). La Chambre est d'avis que, pour des fautes non graves, il serait indiqué de prévoir également des peines moins graves. La Chambre propose donc de rendre applicables aux stagiaires également les articles 40 et 41, paragraphes 1er à 3 (peines disciplinaires mineures).

Les autres dispositions prévues n'appellent pas de commentaire.

Paragraphe 4

Le second alinéa de ce paragraphe habilitera le Grand-Duc à faire disparaître, par la voie réglementaire, les exceptions au statut général proposé que contiennent les lois particulières concernant certains corps de fonctionnaires. En vertu de l'article 43 bis, alinéa 3, de sa loi organique, la Chambre demande d'être saisie en temps opportun des projets de ces règlements.

Chapitre 2 - Recrutement, entrée en fonction

Article 2

Paragraphe 1er

Ce texte groupe les conditions générales à remplir en vue d'une nomination à une fonction de l'Etat. La Chambre n'y trouve pas la condition d'âge dont l'omission n'est cependant pas justifiée au commentaire des articles.

Il est question actuellement d'abaisser l'âge électoral et d'admettre aux urnes les citoyens âgés de 18 ans accomplis. D'autre part, devant les nouvelles dispositions relatives au salaire social minimum, le travailleur âgé de 18 ans est considéré comme adulte. La Chambre se demande si le législateur ne songera pas prochainement à refixer également la majorité civile à 18 ans. Par le biais de la disposition sub b) de l'article sous revue, cette modification aurait pour effet, entre autres, d'abaisser à 18 ans l'âge-limite à partir duquel les candidats aux fonctions publiques pourront obtenir une nomination. Ainsi on pourrait éviter que des candidats à certaines fonctions subalternes ou inférieures, faute d'avoir atteint l'âge prescrit, ne doivent attendre encore plusieurs années après l'accomplissement de leur stage avant de pouvoir obtenir une nomination définitive.

Quant à la limite supérieure pour l'admission au stage, la Chambre suggère de la fixer à 30 ans en raison du régime de pension qui permet la mise à la retraite à l'âge de 60 ans après 30 ans de service. Cette limite ne pourrait évidemment être appliquée aux fonctionnaires des carrières supérieures,

En conséquence, la Chambre propose d'allonger comme suit l'énumération proposée des conditions d'admission:

"h) ne pas avoir dépassé l'âge de trente ans accomplis le jour de l'admission au stage. Cette limite ne s'applique pas aux fonctionnaires des carrières supérieures."

Paragraphe 2

.....

La Chambre est d'avis qu'il est utile de préciser après le 1er alinéa: "... sans préjudice des dispositions du paragraphe 3, alinéa 2, du présent article."

La Chambre voudrait cependant avant tout exprimer sa satisfaction quant à la réduction proposée du temps de stage. La Chambre est convaincue que deux années suffiront largement pour assurer une bonne formation du futur fonctionnaire dans le cadre de l'administration et de l'Institut administratif à créer.

En ce qui concerne le texte des alinéas 2 et 3, la Chambre estime qu'il importe de renvoyer à une loi spéciale qui définira le but du stage et qui en réglera l'organisation. Par ailleurs, la Chambre est d'avis que les intérêts tant de l'Etat-patron que du stagiaire seraient encore mieux sauvegardés si les alinéas visés disaient:

"Le stage dure deux ans. Une loi particulière en définira le but et en réglera l'organisation. L'admission au stage a lieu pour une année; le stage continue, à moins que le Gouvernement ne prenne une décision contraire, l'intéressé entendu en ses explications et la délégation du personnel prévue à l'article 32 ci-dessous entendue en son avis.

"L'admission au stage est révocable; le licenciement du stagiaire peut intervenir avec un délai de préavis d'un mois, l'intéressé entendu en ses explications et la délégation du personnel entendue en son avis."

La Chambre pense, en effet, que le délai réduit de licenciement (15 jours) prévu à l'article 5 du texte coordonné du 20 avril 1962 comprenant les lois portant règlement légal du louage de service des employés privés se justifie par le fait que, dans le cas où l'employé aurait participé avec succès à un concours organisé par l'employeur, l'engagement à l'essai ne peut dépasser deux mois. Le stage des fonctionnaires ayant cependant une durée de deux ans, il est indiqué de prévoir un délai de préavis plus normal. Enfin, le texte proposé par la Chambre évite des expressions vexantes du genre de "essentiellement révocable" ou "peut intervenir à tout moment" et garantit aux intéressés les droits élémentaires à la défense de leurs intérêts.

L'alinéa 4 dispose que le stage est suspendu pour la durée de toute absence prolongée indépendante de la volonté des stagiaires. La durée de l'absence qui entraînerait la suspension du stage n'est cependant pas indiquée, et il ne sera d'ailleurs pas facile de fixer une limite équitable. Voilà pourquoi la Chambre préférerait laisser le stagiaire seul juge de ses chances de réussir, malgré son absence involontaire des cours et des travaux pratiques, aux épreuves de passage prévues à l'Institut administratif et à l'examen de fin de stage. La Chambre propose donc de dire à l'alinéa 4: "A la demande de l'intéressé, le stage peut être suspendu ..."

La Chambre estime que les agents publics devront dorénavant avoir le droit d'être associés, par leurs représentants qualifiés, à l'élaboration et à la mise en application des dispositions statutaires. Cette participation devra se faire au moyen de commissions paritaires et de délégations du personnel, sur la composition et les attributions générales desquelles la Chambre

reviendra en examinant le chapitre 10 du présent avant-projet de loi. En attendant, la Chambre propose de spécifier sub b), alinéa 2: "Les décisions relatives à la suspension et à la prolongation du stage sont prises par le ministre du ressort sur avis du ministre de la Fonction publique, la délégation du personnel entendue en son avis. Ces avis ne sont pas requis pour ..."

Le terme "conforme" figurant dans la première phrase du texte gouvernemental est à supprimer, sinon la décision dont question n'appartiendrait pas au Ministre du ressort, mais au seul Ministre de la Fonction publique.

Paragraphe 3

.....
Dans la première phrase de ce paragraphe, la Chambre propose de supprimer les termes "du stage", vu qu'elle a proposé de fixer l'organisation du stage par la loi portant création de l'Institut administratif.

Article 3

Paragraphe 1er

.....
Le texte gouvernemental omet de désigner l'autorité compétente pour assermenter le fonctionnaire. La Chambre propose d'inscrire cette autorité dans la loi et de libeller le début du premier paragraphe comme suit:

"Avant de commencer l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire prête, devant le ministre du ressort ou son délégué, le serment qui suit: "... "

Paragraphe 2

.....
La précision "... à moins que l'entrée en fonction effective n'ait eu lieu à une date postérieure" n'est pas motivée dans le commentaire des articles. La Chambre estime qu'elle est superflue, vu qu'il sera dans tous les cas possible de recevoir le serment d'un fonctionnaire immédiatement avant son entrée en fonction effective. Par ailleurs, la précision visée pouvant donner lieu à des interprétations différentes, la Chambre propose de la supprimer.

Paragraphe 3

.....
Pas d'observation.

Paragraphe 4

.....
La Chambre est d'accord pour considérer comme annulée de plein droit la nomination d'un fonctionnaire qui n'a pas prêté le serment prescrit pour autant que la responsabilité n'en soit pas imputable à l'autorité supérieure, mais au seul fonctionnaire. Il serait partant indiqué de spécifier: "Si le fonctionnaire refuse ou néglige de prêter le serment ..."

Article 4

Cet article tend à assurer un contrôle efficace de la légalité des nominations. Il est prévu que, dans le cas d'une première nomination aussi bien que dans le cas d'une promotion, les observations que le Ministre de la Fonction publique ou la

Chambre des Comptes formuleront quant à la légalité, suspendent le délai du recours en annulation jusqu'au moment où le différend qui les oppose à l'autorité investie du pouvoir de nomination aura été vidé en faveur de cette dernière.

La Chambre pense que, dans les cas de la première nomination, ces dispositions pareront utilement à une éventuelle non-observation des conditions d'admission requises. Quant à la promotion, la Chambre se permettra de proposer dans le contexte de l'article 8 ci-après des règles objectives dont la stricte observation sera contrôlée par les fonctionnaires eux-mêmes et dans leur propre intérêt. L'intervention du Service central du personnel et de la Chambre des Comptes dans les promotions sera donc superflue; il suffira qu'ils reçoivent les arrêtés afférents pour liquidation et pour contrôle du traitement modifié.

En conséquence, la Chambre propose de modifier dans le sens indiqué la portée de cet article, de faire commencer la seconde phrase du paragraphe 1er par la précision: "S'il s'agit d'un arrêté de première nomination, les observations suspendent ..." et de supprimer le paragraphe 3.

Chapitre 3 - Affectation du fonctionnaire

Article 5

Comme il n'est pas d'usage d'opérer avec des parenthèses dans les textes de loi, il est indiqué de définir clairement le sens du terme "mutation".

Par ailleurs, la poursuite du bien-être collectif étant la raison d'être de l'Etat et le fonctionnaire restant membre de la collectivité nationale, l'Etat-patron ne pourra lui opposer à tout moment la formule bien élastique de l'intérêt du service pour le faire changer d'emploi ou de lieu de travail. Si le fonctionnaire peut faire valoir des raisons qui militent en faveur du maintien de son affectation initiale, l'autorité compétente devrait en tenir compte.

Enfin, la Chambre s'oppose formellement à la suppression d'une garantie essentielle contenue dans la loi de 1872, qui dispose qu'en cas de changement d'affectation ou de mutation le nouvel emploi ne doit être inférieur ni en rang ni en traitement. Il suffit de relire l'arrêt que le Conseil d'Etat, Comité du contentieux, a rendu dans l'affaire Winter pour se convaincre de l'importance de cette garantie. La Chambre exige donc qu'elle soit maintenue dans le nouveau statut.

La Chambre propose de modifier comme suit le texte de l'article 5 à partir de la 2e phrase:

"... Elle peut, dans l'intérêt du service, modifier cette affectation ou muter le fonctionnaire à un autre lieu d'affectation, pourvu que le nouvel emploi ne soit inférieur ni en rang ni en traitement. Dans les deux cas, l'intéressé pourra faire valoir préalablement les raisons qui militent en faveur du maintien de son affectation initiale."

Quant à l'alinéa 2 de l'article sous revue, la Chambre s'oppose à ce que des sanctions graves soient rendues applicables en dehors de la procédure disciplinaire normale. Le refus d'accepter une nouvelle affectation ou une mutation constitue un manquement aux devoirs d'un fonctionnaire au sens de l'article 40

de l'avant-projet de loi. Cette infraction ne saurait être poursuivie que selon la procédure disciplinaire prévue au chapitre 13 de l'avant-projet de loi. En conséquence, la Chambre demande de supprimer l'alinéa 2.

Article 6

L'affectation d'un fonctionnaire en qualité d'intérimaire à un emploi vacant de rang supérieur pourrait donner lieu à des abus, vu surtout que les termes "en règle générale" enlèvent toute valeur pratique à la précision que la durée de l'intérim ne peut excéder un an. La Chambre demande de supprimer ces trois mots.

D'autre part, la Chambre est d'avis que si un fonctionnaire assure l'intérim dans un emploi auquel un grade supérieur est attaché, il a droit à une indemnité appropriée; ce sera d'ailleurs un argument en plus pour pourvoir le poste vacant dans les meilleurs délais d'un nouveau titulaire.

En conséquence, la Chambre demande d'ajouter au 1er alinéa la phrase suivante:

"Si le remplacement dépasse la durée d'un mois, l'intéressé aura droit, pour le restant de l'intérim, au traitement qu'il obtiendrait en cas de promotion au grade qui correspond à cette fonction supérieure."

Article 7

Pas d'observation.

Chapitre 4 - Promotion

Article 8

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que la réglementation de la promotion, pour être équitable, doit être basée sur des critères objectifs aux fins de mettre les fonctionnaires à l'abri de tout arbitraire.

Tout en étant d'accord pour réserver au choix du Gouvernement la nomination de ceux des fonctionnaires qui sont appelés à collaborer étroitement à la mise en application de la politique gouvernementale, la Chambre est unanime à penser que l'avancement de tous les autres fonctionnaires devra se faire à l'ancienneté, sur la base du classement aux examens et concours, et par épuisement de "promotions". L'appréhension de l'exécutif que l'avancement "à l'ancienneté" fasse monter dans les hauts cadres des fonctionnaires intellectuellement ou moralement inaptés ne semble guère justifier le maintien de la formule un peu "ancien régime" de l'avancement au choix. En effet, les fonctionnaires dont les qualités intellectuelles ne suffisent pas pour remplir les fonctions supérieures s'éliminent par la voie des examens; pour les autres, le présent avant-projet de loi prévoit des sanctions appropriées dans le chapitre concernant les peines disciplinaires.

Enfin, il importe de prévoir une disposition qui garantira la continuité dans l'occupation des postes et dans l'exercice des responsabilités attachées aux différentes fonctions publiques.

Sur la base de ces considérations, la Chambre propose de remplacer l'article 8 de l'avant-projet par le texte suivant:

"Article 8

Tout emploi public légalement prévu qui devient vacant est incessamment pourvu d'un nouveau titulaire qui y accède par première nomination ou par promotion conformément aux règles fixées ci-dessous:

1) Par promotion, il faut entendre la nomination du fonctionnaire à une fonction hiérarchiquement supérieure; la hiérarchie des fonctions résulte de la loi fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

2) Sans préjudice des dispositions prévues aux paragraphes 6 et 7 du présent article, la promotion du fonctionnaire se fait sur la base d'un ordre d'avancement à établir et à publier annuellement par chaque administration.

3) L'ordre d'avancement est déterminé:

a) pour les grades de début de chaque carrière, par le classement obtenu à l'examen d'admission définitive;

b) pour le grade suivant de chaque carrière, exclusivement par le classement obtenu à l'examen de promotion défini au paragraphe 4 ci-dessous;

c) pour les grades supérieurs qui suivent, par l'ancienneté de service définie au paragraphe 5 ci-dessous.

4) L'examen de promotion est un examen de classement accessible, après trois ans de grade, à tous les fonctionnaires nommés sur la base du même examen d'admission définitive. Les administrations publiques organisent chaque année une session d'examens de promotion. Elles sont dispensées de cette obligation si aucun de leurs fonctionnaires ne remplit les conditions d'admission à ces épreuves.

5) L'ancienneté de service est déterminée par la date de la dernière nomination. Si la nomination de plusieurs fonctionnaires porte la même date, leur ancienneté de service est déterminée par leur classement à l'examen de promotion.

6) Pour la promotion au grade final de la carrière moyenne, 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 du ressort décide sur le vu des explications écrites du fonctionnaire intéressé, qui aura reçu copie du rapport précité.

7) La promotion aux fonctions de chef d'administration se fait au choix du Gouvernement.

8) Les conditions d'admission aux examens de promotion ainsi que les modalités de ces examens seront déterminées par règlement grand-ducal."

Chapitre 5 - Devoirs du fonctionnaire

Article 9

Paragraphe 1er, 2 et 3

.....
Pas d'observation.

Paragraphe 4

.....
D'après le texte de l'avant-projet, il appartient au supérieur hiérarchique de confirmer à son subordonné un ordre que celui-ci estime entaché d'irrégularité, ceci même dans le cas où le supérieur direct ne serait pas l'auteur de l'ordre contesté. La Chambre estime qu'il serait plutôt indiqué de faire confirmer un ordre par le supérieur hiérarchique dont il émane. Il est par conséquent proposé de modifier comme suit la fin de la première phrase: "... il doit, par écrit et par la voie hiérarchique, faire connaître son opinion au supérieur dont l'ordre émane."

Article 10

Paragraphe 1er

.....
La Chambre est d'avis que, en dehors de l'exercice de ses fonctions et dans sa vie privée, le fonctionnaire doit observer les lois, les règlements et les conventions qui gouvernent la vie de tous les membres de la collectivité nationale, ni plus ni moins. Rien ne justifie que les fonctionnaires doivent se hisser sur un piédestal et se distinguer dans la masse des travailleurs par la stricte observation d'un code moral particulier si, dans les domaines matériels, ils ne peuvent dépasser la masse des travailleurs en vertu de la politique dite d'ensemble. La Chambre demande donc de supprimer dans la première phrase les parties: "comme en dehors de l'exercice de ses fonctions, et dans la vie privée", et de dire: "Le fonctionnaire doit, dans l'exercice de ses fonctions, éviter tout ce qui pourrait, etc."

Paragraphe 2

.....
D'après le commentaire, ce texte correspond à un article du statut-type de la fonction publique européenne, en l'occurrence à l'article 11. La Chambre se demande pourquoi les auteurs du présent avant-projet n'ont pas transcrit le texte mutatis mutandis sans en modifier le sens. Qui est, à l'égard du fonctionnaire luxembourgeois, l'autorité compétente pour juger si l'attribution d'un don met le fonctionnaire en conflit avec ses devoirs? Dans le chef du fonctionnaire, c'est d'ailleurs l'acceptation d'un don qui est punissable, non pas l'attribution. La Chambre propose de donner au texte du paragraphe 2 la teneur suivante: "Le fonctionnaire ne peut solliciter ni accepter d'aucune source des dons, gratifications ou avantages quelconques susceptibles de compromettre son indépendance dans l'exercice de ses fonctions, sauf pour services rendus soit avant sa nomination, soit en dehors de l'exercice de ses fonctions, et au titre de tels services."

Article 11

La Chambre estime que les prescriptions prévues au premier paragraphe vont trop loin. A son avis, le statut des agents de l'Etat belge (cf. article 9, alinéa 2, de l'arrêté royal du 16 mars 1964) couvre mieux l'ensemble des possibilités tout en étant plus concis. La Chambre demande donc de remplacer le 1er paragraphe par le texte suivant: "Il est interdit au fonctionnaire de révéler les faits dont il aurait pris connaissance en raison de ses fonctions et qui auraient un caractère secret de

par leur nature ou de par les prescriptions des supérieurs hiérarchiques, à moins d'en être dispensé par le Gouvernement. Ces dispositions s'appliquent également au fonctionnaire qui a cessé ses fonctions."

Le paragraphe 2 n'appelle pas d'observation.

Article 12

Paragraphe 1er

.....
Ce paragraphe prévoit que le fonctionnaire qui s'absente de son service sans autorisation perd de plein droit la partie de sa rémunération correspondant au temps de son absence.

La Chambre s'élève contre ce texte qui pêche contre

- l'individualité des peines, la famille du fonctionnaire en défaut étant punie avec lui;
- la définition même du traitement, qui est fonction de l'emploi et non pas du rendement du titulaire. A ce sujet, le Conseil d'Etat a d'ailleurs statué que "l'insuffisance du rendement due à des manquements aux devoirs d'un employé public ne saurait être prise en considération qu'en regard d'une action disciplinaire et dans la mesure de sanctions prévues en cette matière" (cf. arrêt Loutsch du 14 août 1968).

La Chambre propose de remplacer le 1er paragraphe de l'avant-projet par le texte suivant: "Le fonctionnaire qui s'absente de son service sans autorisation est passible de l'une des sanctions disciplinaires prévues au chapitre 13 de la présente loi."

Paragraphe 2

.....
Pas d'observation.

Paragraphe 3

.....
A supprimer comme découlant de la disposition supprimée au 1er paragraphe.

Article 13

Le texte proposé doit permettre d'accorder d'une façon plus libérale des dispenses du principe suivant lequel le fonctionnaire doit habiter au lieu qui lui est assigné pour son travail, principe que le Gouvernement juge indiqué de maintenir.

La Chambre, par contre, reste convaincue que le maintien de cette prescription n'est plus justifié pour la totalité des fonctionnaires, vu les moyens de locomotion modernes et les dimensions réduites du territoire national. L'intérêt du service exige, il est vrai, que certaines catégories de fonctionnaires résident le plus près possible du lieu où ils exercent leurs fonctions. Aux termes de l'article 24 de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, l'autorité supérieure peut même assigner un logement de service à ces fonctionnaires. La Chambre estime qu'il suffirait de désigner par un règlement grand-ducal les fonctions dont les titulaires resteront tenus de résider à proximité de leur lieu d'affectation. Encore faudrait-il éviter de créer des cas de rigueur en prévoyant des limites trop artificielles en présence de nos localités souvent tentaculaires.

Le dernier alinéa du texte proposé est à supprimer comme étant contraire au principe de la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté Européenne.

Dans le contexte de cet article, l'indemnité dite "d'habillement et de première mise" pourrait trouver une base légale.

Sur la base de ce qui précède, la Chambre propose donc de remplacer l'article 13 de l'avant-projet par le texte suivant: "Un règlement grand-ducal désignera les fonctions dont les titulaires sont tenus de résider au lieu de leur affectation ou à une distance telle qu'ils ne soient pas gênés dans l'exercice de leurs fonctions."

"Le Grand-Duc peut prescrire le port d'un uniforme à certaines catégories de fonctionnaires. Dans ce cas, il est alloué aux intéressés une indemnité forfaitaire calculée suivant la nature des fonctions et les exigences particulières du service."

Article 14

Paragraphe 1er

.....
La Chambre préférerait voir préciser qu'il est "interdit au fonctionnaire d'exercer, à titre professionnel et d'une manière continue, une activité privée lucrative...". Les termes "de quelque nature que ce soit" sont à supprimer du texte comme étant superflus.

Enfin, il importerait de préciser, à l'instar du statut allemand (cf. paragraphe 41, B.R.R.G.):

"Ne comptent pas comme activités privées lucratives au sens de l'alinéa qui précède, même si elles sont rémunérées:

- la recherche scientifique,
- la publication d'ouvrages ou d'articles,
- l'activité artistique,
- l'activité d'expert,
- l'activité syndicale ainsi que
- l'activité dans des coopératives.

Paragraphe 2 et 3

.....
Pas d'observation.

Paragraphe 4

.....
Ce texte dispose que le fonctionnaire (homme ou femme) doit notifier au Ministre du ressort et au Ministre de la Fonction publique toute activité professionnelle exercée par son conjoint (épouse ou mari).

La Chambre estime que l'application de ce texte provoquerait toute une paperasserie qui serait inutile dans la plupart des cas, mais qui pourrait exiger la mise sur pied d'un nouveau service ad hoc. En effet, la Chambre est d'avis qu'une activité salariée exercée par le conjoint ne peut guère se révéler incompatible avec les fonctions d'un agent public. Il est donc proposé d'ajouter après "toute activité professionnelle" la précision "non salariée". Ceci mettrait d'ailleurs la teneur de ce paragraphe en conformité avec la juridiction en la matière, le Conseil d'Etat ayant statué que par profession au sens de l'article 7 de la loi

de 1872, il faut entendre une profession indépendante (cf. arrêt Losch du 3 juillet 1963). D'autre part, puisque la décision à prendre éventuellement dans les cas de l'espèce appartient au Ministre du ressort dont le fonctionnaire relève ou, dans les vues de la Chambre, à l'autorité investie du pouvoir de nomination, la Chambre estime que la notification à cette adresse suffit. Elle propose de supprimer du texte l'obligation d'avertir également le Ministre de la Fonction publique qui n'a aucune autorité légale en la matière. Enfin, il est indiqué de protéger les intéressés contre tout arbitraire en prévoyant, comme dans le statut européen (article 13), que l'avis de la délégation du personnel est à prendre avant la décision de mutation ou de démission.

En conclusion, la Chambre propose de dire comme suit au paragraphe 4: "Le fonctionnaire doit notifier au ministre du ressort toute activité professionnelle non salariée exercée par son conjoint. Si cette activité se révèle incompatible avec la fonction du fonctionnaire et si ce dernier ne peut garantir qu'elle prendra fin dans un délai déterminé, l'autorité investie du pouvoir de nomination, après avis de la délégation du personnel, décide si le fonctionnaire doit être maintenu dans ses fonctions, affecté à un autre emploi ou démis d'office."

Paragraphe 5

.....

Pas d'observation.

Paragraphe 6

.....

Puisque l'exercice d'un commerce ou d'une profession par le conjoint d'un fonctionnaire doit être notifié au Gouvernement en vertu du paragraphe 4 ci-dessus, il est inutile que la déclaration soit répétée annuellement. La Chambre demande de biffer la partie de phrase disant: "... ou dont le conjoint exerce une activité professionnelle lucrative".

Paragraphe 7

.....

Avec le Conseil d'Etat (cf. arrêt Loutsch précité), la Chambre est d'avis que l'inobservation des devoirs des fonctionnaires "ne saurait être prise en considération qu'en regard d'une action disciplinaire et dans la mesure des sanctions prévues en cette matière". La procédure disciplinaire garantit d'ailleurs les droits élémentaires des fonctionnaires à la défense. Il n'est donc pas indiqué de prévoir, à côté des sanctions disciplinaires, encore une amende à l'endroit des agents qui n'observeraient pas les dispositions légales concernant l'exercice d'un cumul.

La Chambre demande partant de supprimer la seconde phrase du paragraphe 7.

Paragraphe 8

.....

Pas d'observation.

Articles 15 à 17

Pas d'observation.

Chapitre 6 - Durée du travail

Article 18

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

Article 19

La Chambre estime qu'en principe les fonctionnaires ne devraient être tenus d'accomplir des heures supplémentaires que dans les cas d'urgence ou de surcroît exceptionnel de travail. Si ces heures supplémentaires ne dépassent pas un nombre-limite à fixer, par exemple 6 heures par mois, elles devraient être compensées par un congé. Encore faudrait-il tenir compte du fait qu'il est admis dans le secteur privé que les heures supplémentaires valent plus que les heures de travail normales et qu'elles n'y sont pas compensées dans le rapport de 1 à 1, mais dans les rapports de 1 à 1,5, de 1 à 1,75 ou de 1 à 2 suivant que la prestation supplémentaire est demandée pour un jour de travail normal, un dimanche ou un jour férié légal (cf. article 6, alinéa 4, de la loi du 20 avril 1962 portant règlement légal du louage de service des employés privés). La Chambre estime que le congé de compensation devrait être accordé en tenant compte des mêmes rapports. Si les nécessités du service ne permettent pas la compensation au plus tard dans le mois qui suit celui au cours duquel les heures supplémentaires ont été effectuées, l'octroi d'une indemnité spéciale devrait être prévue.

De même seraient à indemniser, en espèces et selon les rapports appliqués dans le secteur privé, les heures supplémentaires fournies chaque fois que leur total dépasse 6 heures par mois ainsi que celles fournies dans les administrations où le travail dépassant l'horaire général et la durée normale n'est pas l'exception mais plutôt la règle. L'octroi de ces indemnités spéciales pourrait se faire suivant les modalités prévues à l'article 23 du projet qui concerne l'indemnisation du travail extraordinaire.

La Chambre estime que, réglée selon les propositions exposées ci-dessus, la question des heures supplémentaires ne pourrait guère donner lieu à des abus ni au détriment des fonctionnaires vu que, contrairement aux errements actuels, les prestations supplémentaires dépassant six heures par mois ou qu'il est impossible de compenser seraient à indemniser en espèces, ni quant à la légalité vu que l'octroi des indemnités spéciales et la politique du personnel pratiquée par certaines administrations resteraient sous le contrôle du Gouvernement et des instances appelées à aviser ou à approuver les dépenses publiques.

En conclusion de ce qui précède, la Chambre propose de libeller comme suit l'article 19: "Le fonctionnaire ne peut que par exception être astreint à des prestations au-delà de la durée normale ou en dehors de l'horaire de travail.

"Si le total mensuel des heures supplémentaires ne dépasse pas le nombre de six, elles sont compensées moyennant un congé de compensation dont les modalités d'octroi sont fixées par le règlement grand-ducal prévu à l'article 29 de la présente loi.

"Si un total mensuel des heures supplémentaires dépasse le nombre de six ou si les nécessités du service ne permettent pas

la compensation dans le mois qui suit celui au cours duquel les heures supplémentaires ont été effectuées, elles seront indemnisées suivant les dispositions de l'article 23 de la présente loi."

Chapitre 7 - Rémunération

Article 20

Pas d'observation, sauf que la Chambre propose de remplacer à la première ligne le mot "rémunération" par "traitement" pour rester dans la terminologie employée par les articles qui suivent.

Article 21

Cet article énonce le principe du droit acquis au traitement. Pour éviter toute interprétation restrictive par la suite, il est indiqué de citer dans le texte même tous les éléments légaux du traitement. La Chambre propose donc d'ajouter après "y compris les majorations pour ancienneté de service" la précision: "ainsi que les allocations, primes et indemnités ...".

Le dernier mot du 1er alinéa est superflu, toutes les dispositions légales étant impératives.

Article 22

Les dispositions proposées défendent tout ce qui dépasserait les limites de ce que l'article 23 permet. La Chambre estime que, si le début en était légèrement modifié, la 1er alinéa suffirait pour défendre l'octroi de toute rémunération extraordinaire non prévue par une loi.

Texte proposé: "En dehors de son traitement, aucune rémunération supplémentaire n'est accordée à un fonctionnaire, ..."

Article 23

Il est indiqué de dire au 1er alinéa: "Une indemnité spéciale est allouée:

- au fonctionnaire qui se trouve dans les conditions prévues à l'alinéa 2 de l'article 19 de la présente loi;

- au fonctionnaire appelé à fournir un service ou un travail extraordinaire justement qualifié et nettement caractérisé comme tel, tant par sa nature que par les conditions dans lesquelles il a été fourni;

- au fonctionnaire qui est appelé à remplir temporairement des fonctions supérieures en traitement ou à cumuler tout ou partie d'un emploi vacant."

L'alinéa 2 n'appelle pas d'observation.

A l'alinéa 3 il convient de dire: "Si un fonctionnaire est appelé à faire un service ou un travail qu'un autre devrait ou aurait dû faire, il en est indemnisé." Le restant du texte proposé est à supprimer à cet endroit et à reproduire dans le contexte des sanctions disciplinaires au chapitre 13.

Le dernier alinéa n'appelle pas de remarque quant au fond. En ce qui concerne la forme, la Chambre se permet de suggérer: "Les indemnités prévues au présent article seront allouées en vertu d'un arrêté du Gouvernement en conseil pris sur proposition motivée du ministre compétent."

Article 24

Pas de remarque quant au 1er alinéa. Au second alinéa cependant, et pour éviter des litiges éventuels, la Chambre voudrait voir ajoutée la précision suivante: "et compte tenu des journées libres réglementaires, des dimanches et des jours fériés légaux qui tombent dans la période ou qui la suivent immédiatement."

Article 25

Pour des raisons de terminologie, il convient de remplacer le mot "rémunération" par "traitement".

Article 26

La Chambre demande au Gouvernement de donner suite à une vieille revendication des fonctionnaires et d'ajouter in fine de cet article: "..., et avec dispense du ministère d'avocat."

Article 27-

Pas d'observation.

Chapitre 8 - Congés

Article 28

L'article 57 du statut des fonctionnaires européens dit: "Le fonctionnaire a droit ... à un congé annuel ...". L'article 28 du présent avant-projet stipule que "le fonctionnaire peut bénéficier de congés ...". Il y a un siècle de progrès entre ces deux dispositions. La Chambre est d'avis que, si l'on se propose de mettre à jour une loi presque centenaire, il est indiqué de pousser cette mise à jour jusque dans la terminologie et de renoncer à des expressions comme "il peut" ou "il pourra". Il est proposé de dire: "Le fonctionnaire bénéficie des congés que le présent chapitre prévoit et dans les conditions qui y sont fixées."

Le second alinéa est superflu, et il est proposé de la supprimer. En effet, tout ce que ce texte veut fixer est déjà compris dans l'énoncé du 1er alinéa: puisque c'est le fonctionnaire qui bénéficie du congé, terme qui dans ce contexte ne peut évidemment viser la démission ou la destitution, il reste fonctionnaire pendant toute la durée du congé, avec tous les droits et devoirs qui découlent de cet état.

Article 29

La Chambre est d'accord que cet article ne crée que la base légale pour un règlement d'exécution qui prévoira les différentes espèces de congé dont les fonctionnaires pourront bénéficier. La

Chambre se demande cependant s'il ne serait pas indiqué de compléter l'énumération sub 1^o en y ajoutant:

- le congé de circonstance;
- le congé de compensation prévu à l'article 19 ci-dessus;
- les dispenses de service que le chef d'administration ou le ministre du ressort peut accorder;
- le congé culturel (pour qu'il ait une base légale quand le Gouvernement voudrait l'introduire pour le secteur public).

ad 1^o a)

.....

La Chambre suggère de dire: congé annuel de récréation.

ad 1^o e).

.....

La Chambre estime que le congé pour activité politique devrait être accordé non seulement aux fonctionnaires exerçant un mandat politique sur le plan communal, mais également aux fonctionnaires qui se sont portés candidats pour les élections législatives, afin de leur permettre de mener une campagne électorale normale.

ad 2^o.

.....

La Chambre est d'avis que le texte proposé n'est pas très clair. Elle propose de dire: "des examens médicaux en cas d'absences répétées ou prolongées pour raisons de santé." Les termes "répétées" ou "prolongées" sont à ajouter pour éviter que le contrôle médical ne devienne abusif.

Par ailleurs, le règlement grand-ducal prévu au présent article devrait prescrire des contrôles médicaux périodiques en cas d'absence prolongée ou de décharge partielle de travail pour raisons de santé.

ad 3^o

.....

La Chambre s'oppose à ce que le congé pour raisons de santé puisse être imputé sur le congé annuel de récréation. Le contrôle médical prévu sub 2^o ci-dessus devrait suffire pour prévenir tout abus dans ce domaine. Si le congé pour raisons de santé ne couvre que la durée de la maladie ou la période effectivement nécessaire pour faire une cure même préventive, rien ne devrait s'opposer à ce que l'intéressé bénéficie ensuite d'un congé de récréation d'ailleurs recommandé dans les cas de l'espèce.

Il est donc proposé de biffer le texte sub 3^o.

En vertu de l'article 43bis de sa loi organique du 14 février 1964, la Chambre demande d'être saisie du projet du règlement grand-ducal prévu au présent article.

Chapitre 9 - Protection du fonctionnaire

Article 30

Comme principe directeur pour l'application de toutes les dispositions du nouveau statut qui déterminent les devoirs des fonctionnaires, la Chambre demande au Gouvernement de faire précéder le texte proposé pour l'article 30 par l'alinéa suivant:

"Dans l'application des dispositions du présent statut, le

respect et la défense des intérêts légitimes du fonctionnaire et de sa famille doivent être la préoccupation permanente de l'autorité supérieure."

Les dispositions proposées à l'article 30 de l'avant-projet tendent à protéger le fonctionnaire contre tout dommage que des tiers pourraient lui causer du chef de l'exercice de ses fonctions. La Chambre adhère au texte projeté.

Dans les vues de la Chambre, il importe cependant d'ajouter à cette protection contre d'éventuelles menaces extérieures une protection du fonctionnaire contre les agissements qui, à l'intérieur de l'administration même, pourraient léser les intérêts matériels ou moraux du fonctionnaire ou le blesser dans sa dignité humaine. De tels agissements ne revêtent guère la forme d'actes ou de décisions susceptibles d'un recours contentieux, et aucun texte légal ou réglementaire ne dit actuellement au fonctionnaire à qui s'adresser de droit en pareil cas. A côté du droit de recours prévu, il devrait donc être institué un droit de réclamation général comparable au "Beschwerderecht" des fonctionnaires allemands. La Chambre propose le texte suivant qui pourrait trouver sa place comme section II à la suite des 3 paragraphes proposés à l'article 30:

"Section II

1. Tout fonctionnaire a le droit de réclamer individuellement contre tout acte de ses supérieurs ou de ses égaux qui lèsent ses droits statutaires ou qui le blessent dans sa dignité.

Ce droit existe également si une demande écrite quelconque du fonctionnaire, introduite par la voie hiérarchique, est restée sans suite dans un délai de quinze jours.

2. La réclamation est adressée par écrit au supérieur hiérarchique. Si elle met en cause le supérieur direct du fonctionnaire, elle est adressée au chef d'administration.

3. Sous peine de forclusion, la réclamation doit être introduite dans le délai de quinze jours à compter à partir de l'acte qu'elle concerne.

4. Le destinataire de la réclamation instruit l'affaire qui lui est soumise et, dans les quinze jours, transmet sa réponse motivée au réclamant. Le cas échéant, il prend ou provoque les mesures qui s'imposent pour remédier à la situation incriminée.

5. Si la réponse ne parvient pas au réclamant dans le délai prévu ci-dessus ou si elle ne lui donne pas satisfaction, il peut saisir directement le ministre du ressort."

Toujours dans le contexte de la protection du fonctionnaire, la Chambre est d'avis que chaque agent public doit avoir le droit de prendre connaissance des pièces qui constituent son dossier personnel. Les appréciations de ses supérieurs devraient lui être communiquées d'office. En effet, si elles sont favorables, elles ne peuvent avoir comme effet que d'inciter l'intéressé à persévérer dans ses efforts louables, et la communication serait donc tout à fait dans l'intérêt du service. Si, par contre, une appréciation est défavorable, il se pourrait qu'elle soit basée sur une estimation trop subjective des capacités professionnelles du fonctionnaire en cause; le droit élémentaire à la défense devrait lui permettre de prendre position vis-à-vis d'un écrit qui pourrait préjuger injustement de son avenir professionnel.

A l'instar du statut des fonctionnaires français (art.13), il paraît en outre indiqué de défendre l'intégration au dossier

de toute mention faisant état des opinions politiques, philosophiques ou religieuses du fonctionnaire.

La Chambre propose d'ajouter à l'article 30 une section III de la teneur suivante:

" Section III

1. Le dossier personnel du fonctionnaire doit contenir toutes les pièces concernant sa situation administrative. Ne pourra figurer au dossier aucune mention faisant état des opinions politiques, philosophiques ou religieuses de l'intéressé.

2. Toute appréciation écrite concernant le fonctionnaire doit lui être communiquée en copie avant l'incorporation au dossier. La prise de position éventuelle de l'intéressé est à joindre au dossier.

3. Tout fonctionnaire a, même après la cessation de ses fonctions, le droit de prendre connaissance de toutes les pièces qui constituent son dossier personnel."

Article 31

En renvoyant au projet de loi concernant la substitution de la responsabilité de l'Etat à celle des membres de l'enseignement public (Document parlementaire n° 749), la Chambre demande au Gouvernement d'étendre le bénéfice de la mesure prévue à tous les agents publics en faisant débiter l'article 31 par le texte suivant:

"1. L'Etat assure les fonctionnaires contre les risques de leur responsabilité civile."

Les deux paragraphes de l'avant-projet, qui prendraient alors les numéros 2 et 3, n'appellent pas d'observations.

Chapitre 10 - Droit d'association, représentation du personnel

Article 32

Paragraphe 1er

.....
Ce paragraphe reconnaît expressément aux fonctionnaires les droits constitutionnels à l'association et à la liberté syndicale. Il réserve cependant à une future loi de régler l'exercice du droit à l'action syndicale. La Chambre, par contre, est d'avis que la réglementation de l'action syndicale des fonctionnaires doit trouver sa place dans la loi fixant le statut général. Elle propose donc de régler cette question dans le cadre du présent article.

Tout en restant consciente que le principe de la continuité des services publics et la sauvegarde de l'intérêt général exigent des mesures spéciales quant à l'exercice du droit de grève et même l'exclusion de certaines catégories de fonctionnaires de ce droit, la Chambre estime que le libre exercice de toute la gamme des actions syndicales devrait être garanti à tous les fonctionnaires, quel que soit l'ordre ou le corps auquel ils appartiennent.

S'inspirant du projet de loi consacrant le droit de grève et réglant l'exercice de ce droit, élaboré en 1955 par le Ministre du Travail, de la Sécurité sociale et des Mines, la Chambre demande au Gouvernement d'insérer les textes suivants dans l'arti-

cle sous avis, dont les paragraphes 1er à 3 seraient, pour les besoins de la cause, à dénommer "sections".

"Section I

La liberté d'association, la liberté syndicale et la liberté à l'action syndicale sont reconnues à la généralité des fonctionnaires.

1. Les associations professionnelles et les syndicats des fonctionnaires peuvent intervenir auprès de qui de droit tant dans l'intérêt collectif de leurs affiliés que dans l'intérêt individuel d'un agent.

2. Sans préjudice des dispositions des paragraphes 5 et 6 ci-dessous et par dérogation aux dispositions de l'article 12 de la présente loi, les fonctionnaires jouissent du droit de grève. Ce droit consiste dans la possibilité légale pour les fonctionnaires de s'entendre afin de cesser ensemble et immédiatement le travail à l'appui de revendications collectives d'ordre professionnel.

3. L'exercice du droit de grève est subordonné à l'observation d'une procédure de conciliation qui sera fixée par règlement grand-ducal.

4. La grève professionnelle décrétée dans des conditions légitimes et licites, conformément au paragraphe qui précède, laisse intactes tous les droits statutaires des fonctionnaires.

Il en est de même en cas de grève de solidarité décrétée en raison d'intérêts professionnels communs ou concordants.

5. Sont exclus du droit de grève:

1° les magistrats et les fonctionnaires des cours et tribunaux;

2° les officiers et fonctionnaires des parquets;

3° les membres de la Force armée.

6. Le Grand-Duc réglera l'exercice du droit de grève dans les administrations ou services qui sont essentiels pour la sauvegarde d'intérêts nationaux.

7. Aucune sanction pénale ou administrative ne pourra être prise contre les fonctionnaires du fait d'une action syndicale d'ordre professionnel, sauf pour faute lourde individuelle commise en abus de leur droit. Nul fonctionnaire ne pourra être discriminé ni désavantagé du fait de son activité syndicale."

ad paragraphe 2

.....
Ce texte n'appelle pas d'observation sauf qu'un renvoi à insérer à l'article 3 de l'avant-projet de loi devrait le rendre applicable également aux fonctionnaires-stagiaires. En effet, suivant décision de Monsieur le Ministre de la Fonction publique en date du 6 novembre 1968, les fonctionnaires-stagiaires sont à affilier à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics à la condition qu'ils y jouissent de tous les droits, y compris le droit à l'électorat actif et passif.

Ces droits pourraient donc être garantis aux stagiaires par le biais de la loi qui découlera du présent avant-projet.

Du point de vue rédactionnel, le paragraphe 2 deviendrait la section II si le Gouvernement acceptait d'amender le 1er paragraphe par l'insertion de la réglementation du droit de grève.

ad paragraphe 3 (ou section III)

.....
Ce paragraphe prévoit la création de "Comités du personnel"

au niveau des administrations. Dans ce contexte, la Chambre voudrait rappeler au Gouvernement les considérations suivantes qu'elle a inscrites dans son avis du 28 juin 1968 sur le projet de loi concernant les comités mixtes et la cogestion dans les entreprises:

"Après l'institution des délégations d'employés et des délégations ouvrières, le Gouvernement fait un nouveau pas en avant dans le secteur privé en proposant de légiférer sur l'institution de comités mixtes d'entreprise et sur la cogestion des salariés dans les sociétés anonymes.

"Par contre, le projet reste muet pour ce qui est de la "participation" des fonctionnaires et employés publics à la gestion du personnel. Certes, la fonction publique possède sa chambre professionnelle, mais ses droits de regard sur les affaires du personnel sont bien limités et ne dépassent guère le caractère consultatif. D'ailleurs, dans ce domaine, le salariat public n'a été qu'assimilé aux autres catégories du salariat, et ceci encore avec un retard de 40 ans!

"La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que, dans le but de voir sauvegardés leurs intérêts, les salariés du secteur public ont les mêmes droits que les salariés des entreprises privées. Il serait donc juste et équitable que l'Etat-patron concède également et avant tout à ses propres salariés ce qu'il veut forcer les patrons privés à concéder aux leurs.

"Naturellement, les attributions des représentations du personnel public doivent se mouvoir dans le cadre strict des affaires du personnel, notamment quant à son statut et à l'application des lois et règlements qui s'y rapportent. Toutefois, il ne suffit plus de ne lui réserver que le droit d'émettre après coup son avis dont il n'est que rarement tenu compte. Les nécessités de l'heure appellent des solutions qui sont à la mesure de notre temps. C'est dire que le personnel public doit être étroitement associé à la gestion de ses propres affaires. Cette association, cette participation doit se faire aux stades de l'élaboration et de l'application des mesures touchant de près ou de loin à son statut."

La Chambre reste convaincue que ces considérations gardent toute leur valeur. Aussi la Chambre demande-t-elle à nouveau au Gouvernement d'instituer pour le secteur public, par le biais de la présente loi:

- 1) outre les délégations du personnel prévues au niveau des administrations, offices et services;
- 2) des comités mixtes dans les services qui ont une gestion financière propre à but commercial;
- 3) des commissions paritaires qui, à l'échelon gouvernemental (Ministère de la Fonction publique et Ministère de l'Intérieur), sont associées à la gestion du personnel.

ad 1)

Au niveau des administrations, des délégations du personnel pourraient aplanir la majeure partie des difficultés qui surgissent inévitablement entre la direction et le personnel.

Ces délégations devraient avoir les mêmes attributions que les délégations des employés instituées dans le secteur privé. En outre, un membre de la délégation du personnel devrait obligatoirement assister, comme observateur, aux séances des commissions d'examen.

La composition et les modalités d'élection, par contre, devraient être fixées spécialement par des règlements grand-ducaux

pour permettre de tenir compte des différents groupes de fonctionnaires et d'employés publics.

Les délégations d'employés du secteur privé adressent leurs rapports au Ministre du Travail qui est le "patron-protecteur" des travailleurs du secteur privé. Vis-à-vis des agents du secteur public cependant, les membres du Gouvernement représentent le patronat; ce ne serait donc pas un ministre qui devrait recevoir les rapports et les plaintes éventuelles des délégations du personnel public, mais un organe défendant les intérêts des salariés publics, p. ex. leur chambre professionnelle ou les commissions paritaires proposées.

ad 2)

Dans les entreprises publiques à but commercial, des comités mixtes pourraient fonctionner avec la même utilité que dans les entreprises du secteur privé. La Chambre ne voit aucune nécessité de leur fixer des attributions propres ou une composition spéciale; les articles 3 à 19 du projet de loi concernant les comités mixtes et la cogestion dans les entreprises devraient leur être applicables. Par ailleurs, l'Etat-patron devrait servir de modèle au patronat du secteur privé, et les comités mixtes de ses administrations à but commercial aux comités mixtes des sociétés privées. Il y aurait donc intérêt à ramener à cent salariés le nombre-limite qui décide de l'institution d'un comité mixte afin de ne pas limiter le fonctionnement d'un tel organe à la seule Caisse d'Epargne de l'Etat.

ad 3)

Composées paritairement de représentants du Gouvernement et de représentants des fonctionnaires, les commissions paritaires seraient appelées à élaborer les projets de lois et de règlements qui concernent le statut des agents publics et à en surveiller l'application.

La composition de ces commissions paritaires devrait évidemment tenir compte des différentes carrières de la fonction publique.

Quant au mode de désignation des délégués du salariat, des élections semblent superflues, vu qu'elles auraient suivant toute probabilité le même résultat que les élections pour la Chambre professionnelle où se trouvent proportionnellement représentées les forces vives de la fonction publique.

Sur la base des considérations qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose donc au Gouvernement de remplacer à l'article 32 de l'avant-projet de loi sous avis le paragraphe 3 par le texte suivant:

"Section III

1. Dans les administrations, services et offices de l'Etat qui occupent régulièrement douze agents fonctionnaires ou employés au moins, il est institué des délégations de trois agents et d'autant de suppléants. Ce nombre est porté à cinq membres et autant de suppléants pour les administrations et les services dont les effectifs dépassent 250 unités.

L'ensemble des instituteurs et institutrices de l'enseignement primaire est à considérer comme formant l'effectif d'un seul service.

Les modalités d'élection et de fonctionnement des délégations sont fixées par règlement grand-ducal.

Les attributions des délégations consistent:

1) à présenter au chef d'administration des suggestions relatives à l'organisation et au fonctionnement du service;

2) à aviser les modifications que le chef d'administration propose d'apporter aux textes réglant l'organisation et le fonctionnement du service;

3) à surveiller la stricte application des dispositions statutaires à l'intérieur du service et à sauvegarder et à défendre les droits et les intérêts des fonctionnaires et employés.

Pour chaque session des examens d'admission définitive ou de promotion, la délégation du personnel désignera un membre qui assistera à toutes les séances de la commission d'examen comme observateur quant à la forme et à la procédure.

Les délégations exercent leurs attributions pendant les heures normales de service.

2. Dans le secteur public, des comités mixtes d'entreprise sont institués dans tous les services à but commercial qui ont une gestion financière propre et qui occupent régulièrement cent salariés au moins.

La loi réglera le fonctionnement de ces comités mixtes.

3. Il est institué une commission paritaire près le ministre de la Fonction publique.

a) La commission paritaire se compose de:

1) six fonctionnaires à désigner par le Gouvernement compte tenu des différentes carrières;

2) six fonctionnaires en activité de service et appartenant un à la carrière supérieure, deux à la carrière moyenne, dont un instituteur, trois aux carrières inférieures.

Pour des affaires concernant plus particulièrement les employés non-fonctionnaires, l'un des membres des carrières moyennes et l'un des membres des carrières inférieures seront remplacés chacun par un employé non-fonctionnaire en activité de service dans une carrière du même niveau respectivement.

Les membres visés sub 2) ci-dessus sont désignés par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, siégeant en assemblée plénière, sur proposition des organisations professionnelles et par vote secret pour chaque mandat à pourvoir.

Le mandat de membre de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est compatible avec l'exercice du mandat de membre de la commission paritaire.

Ne peuvent faire partie du groupe de la commission paritaire visée sub 2) ci-dessus:

1° les présidents, vice-présidents, directeurs, sous-directeurs, chefs, chefs du personnel et préposés aux affaires du personnel des administrations, offices et services publics;

2° les commissaires, conseillers, conseillers adjoints et attachés de gouvernement;

30 les fonctionnaires et employés du Ministère de la Fonction publique ainsi que les inspecteurs de l'Enseignement primaire.

b) La durée du mandat des membres de la commission paritaire est de quatre ans.

Si au cours de cette période un membre devait cesser ses fonctions pour une raison quelconque, il sera pourvu à son remplacement conformément à la procédure prévue sub a) ci-dessus. Le remplaçant achèvera le mandat du membre qu'il remplace.

Le mandat des membres sortants peut être renouvelé.

c) Les noms, prénoms, fonctions et domiciles des membres de la commission paritaire seront publiés au Mémorial.

d) La présidence de la commission paritaire est exercée à tour de rôle par un représentant du Ministère et par un représentant des fonctionnaires à désigner par son groupe. La durée du mandat de président est de deux ans.

La commission paritaire est convoquée par le président. Elle doit se réunir au moins dix fois par an ou si la majorité des membres d'un des deux groupes le demande.

La commission paritaire désignera parmi ses membres un secrétaire qui est à choisir parmi les membres du groupe dont ne fait pas partie le président. Le secrétaire rédigera de chaque réunion un procès-verbal qui devra être approuvé par la commission paritaire lors de sa prochaine réunion. La durée du mandat de secrétaire est de deux ans.

e) La commission paritaire est chargée de l'élaboration des avant-projets et projets de lois et règlements qui concernent le statut des agents publics. Elle surveille l'application des lois et règlements statutaires.

Elle a le droit d'initiative en matière statutaire.

f) Pour autant que la commission paritaire sera amenée à voter en conclusion de ses délibérations, il y sera procédé par application du principe de la parité, en sorte que les deux groupes disposeront du même nombre de voix.

Si un ou plusieurs membres d'un des groupes de la commission paritaire ne peuvent prendre part au vote, celui-ci se fera par le moyen d'une pondération appropriée des voix, en sorte que les deux groupes disposeront du même nombre de voix.

En cas d'égalité des voix, la question sera soumise au Gouvernement en conseil qui prendra une décision motivée laquelle sera communiquée à la commission paritaire."

Chapitre 11 - Sécurité sociale, pension

Article 33

Pas d'observation.

Chapitre 12 - Cessation définitive des fonctions

Article 34

ad 1/ a, b et c

.....

Pas d'observation.

ad 1/d

.....

D'après la disposition prévue, la suppression de l'emploi entraîne la cessation définitive des fonctions. Pour des raisons évidentes, la Chambre propose d'ajouter au texte: "..., à moins que la loi spéciale afférente ne décide de l'affectation ultérieure du fonctionnaire; dans la négative, cette loi réglera les modalités de sa mise à la retraite".

ad 2

.....

Ce texte est à supprimer. En effet, l'admission au stage, donc à la préparation théorique et pratique dans le cadre du futur Institut administratif et d'une administration d'attache, ne confère pas de fonction au stagiaire. Or, l'on ne peut pas faire cesser définitivement ce qui n'a pas encore existé.

D'autre part, la Chambre renvoie au paragraphe 2 de l'article 2, dans le contexte duquel elle a développé ses vues sur le licenciement des fonctionnaires-stagiaires.

Article 35

Pas d'observation.

Article 36

ad paragraphes 1er et 2

.....

Pas d'observation.

ad paragraphe 3

.....

Du point de vue rédactionnel, le mot "et" serait à biffer au 1er alinéa.

Sub a), la Chambre estime qu'il suffit de dire "dans le cas visé à l'article 14, paragraphe 4, du présent statut"; la redite commençant par "lorsque" peut être supprimée.

Enfin, pour les motifs allégués dans le contexte de l'article 13 ci-dessus, la Chambre demande de supprimer le point c) de l'avant-projet.

Article 37

La Chambre est d'avis que le texte proposé ne rend pas le sens que cet article devrait avoir selon le commentaire. Il est suggéré de le libeller comme suit: "Le fonctionnaire qui a atteint la limite d'âge prévue par la loi cesse d'exercer ses fonctions."

Articles 38 et 39

Pas d'observation.

Chapitre 13 - Discipline

Article 40

La Chambre se demande s'il ne suffirait pas de dire: "Tout manquement à ses devoirs ... expose le fonctionnaire à des mesures disciplinaires ...", puisque les articles 41 et 42 qui suivent font la distinction nette entre ce que les auteurs nomment "les sanctions disciplinaires" et "les autres mesures disciplinaires". La rédaction proposée, tout en évitant la tournure "et (ou)", n'empêcherait pas de punir un fonctionnaire fautif soit d'une "sanction", soit d'une "autre mesure disciplinaire", soit des deux à la fois.

Article 41

Le commentaire des articles relève le souci des auteurs de l'avant-projet

- de diriger les effets des mesures disciplinaires contre le seul agent fautif tout en évitant de toucher injustement sa famille (page 33, alinéa 2);

- de hiérarchiser minutieusement les sanctions et d'en élargir l'éventail, afin de permettre à l'autorité compétente d'appliquer une sanction en rapport direct avec la faute commise.

La Chambre approuve ces deux principes. Elle voudrait cependant y voir ajouté un troisième principe, à savoir celui de ne prévoir que des mesures dont les conséquences directes ou indirectes sont évaluables et qui sont applicables à tout fonctionnaire fautif, quelle que soit sa situation personnelle quant à l'avancement en traitement ou à la promotion.

ad 1

....

La Chambre estime qu'il est indiqué de prévoir, en guise de premier coup de semonce, l'avertissement sans inscription au dossier. Il est donc proposé de dire sub 1): " L'avertissement sans ou avec inscription au dossier".

ad 2

....

Pas d'observation.

ad 3

....

A l'endroit de l'amende, il y a contradiction entre le commentaire et le texte proposé. L'un parle d'une "amende ne dépassant pas mille francs", l'autre prévoit une "amende qui ne peut dépasser une mensualité brute du traitement de base". Le maximum de l'amende prévue à l'avant-projet se situerait donc, suivant le grade et l'échelon du fonctionnaire fautif, entre 8.572 F (1er échelon du grade 2) et 38.728 F (dernier échelon du grade 17). La Chambre estime que cette sanction est en désaccord avec les trois principes relevés ci-dessus. Il est donc proposé de revenir à l'amende ne pouvant dépasser mille francs, ce qui permet

trait de maintenir une gradation normale entre les peines dites "mineures" qui sont applicables par le Ministre ou le chef d'administration sans avis du Conseil de discipline.

ad 4

.....

A l'occasion de l'article 13, la Chambre a demandé au Gouvernement de ne plus obliger les fonctionnaires à résider au lieu de leur affectation. En conséquence, la Chambre demande de supprimer le changement de résidence de la sanction du déplacement d'office. En reprenant la terminologie de l'article 5, la sanction du déplacement d'office consisterait donc "dans un changement d'affectation ou une mutation à un autre lieu d'affectation. Dans le dernier cas, le fonctionnaire muté n'a pas droit au remboursement des frais de déménagement. Si le fonctionnaire refuse le nouvel emploi (au lieu de: la nouvelle position)".

ad 5 et 6

.....

En vertu du principe que la même faute doit être punie de la même peine, que l'agent fautif soit au début de sa carrière ou à la fin, la Chambre se prononce contre la sanction du retard dans la promotion, dont les conséquences indirectes sont par ailleurs imprévisibles. D'autre part, la différence entre les effets des peines prévues sub 4 (changement d'affectation) et 5 (suspension des majorations biennales) est trop grande, et il y aurait lieu de prévoir une sanction intermédiaire permettant une gradation régulière.

La Chambre propose donc d'insérer entre les paragraphes 4 et 5 de l'avant-projet une sanction prévue dans le régime disciplinaire des C.F.L., à savoir le remplacement, pendant 1 à 4 mois, à l'échelon de grade immédiatement inférieur.

Les sanctions s'échelonnent donc comme suit:

"4. Le déplacement d'office ...

5. Le remplacement, pendant un à quatre mois, à l'échelon de grade immédiatement inférieur.

6. La suspension des majorations biennales"

ad 7 et 8

.....

Pas d'observation.

ad 9

.....

Ce paragraphe prévoit la mise à la retraite d'office pour inaptitude professionnelle ou disqualification morale. Le système de recrutement en vigueur devrait empêcher l'admission aux fonctions publiques d'un agent qui serait dès le début inapte à exercer sa profession. Et même si ce cas devait se produire, l'intéressé lui-même ne serait pas à poursuivre disciplinairement, mais ceux qui l'ont admis contre les règles.

L'inaptitude professionnelle visée par l'avant-projet doit donc être celle qui peut frapper un fonctionnaire au cours de sa carrière soit à la suite d'une maladie, soit à la suite d'un laisser-aller moral. Or, la mise à la retraite pour inaptitude

professionnelle due à une maladie (ou à une invalidité précoce) n'a rien à voir dans le régime disciplinaire; elle est du domaine du régime de pension et doit être instruite selon la procédure qui y est prévue.

Ne reste donc à poursuivre disciplinairement que la disqualification morale ou le laisser-aller qui peut entraîner l'inaptitude professionnelle.

En conséquence, la Chambre demande de libeller comme suit le début du paragraphe 9:

"La mise à la retraite d'office pour disqualification morale. Dans ce cas,"

ad 10

.....

Pas d'observation.

Article 42

ad 1

.....

Pas d'observation

ad 2 a)

.....

Ce paragraphe traite de la suspension. A ce sujet, la Chambre estime qu'une distinction s'impose. D'après le texte proposé, en effet, la suspension de l'exercice de ses fonctions peut être ordonnée même à l'égard du fonctionnaire dont les actes font l'objet d'une instruction administrative. Ce fonctionnaire se verrait donc infliger une sanction, alors qu'il n'est pas encore établi s'il est fautif ou non. Dans son arrêt rendu le 15 décembre 1967 dans l'affaire Clement, le Conseil d'Etat, Comité du contentieux, dit à ce sujet: "Considérant ... que la suspension d'un agent public ... qui, sur la base de présomptions sérieuses, est suspecté d'avoir commis un fait délictueux ou une faute disciplinaire susceptible d'entraîner une peine disciplinaire grave, est de droit commun et peut être décrétée même en l'absence d'un texte de loi; que cette suspension, qui n'a pas un caractère disciplinaire, peut être ordonnée, dans le silence de la loi, par l'autorité qui exerce sur l'agent concerné le pouvoir hiérarchique." Sous une même désignation, le texte du paragraphe 2 mêle donc la punition consistant à retirer temporairement ses fonctions à un agent fautif et le fait, sans caractère punitif, de tenir un agent provisoirement éloigné du lieu de l'exercice de ses fonctions aux fins de faciliter l'enquête administrative. La Chambre est d'avis que ce dernier acte serait mieux désigné par les termes "écartement" ou "écarter" afin d'éviter toute confusion avec la peine disciplinaire de la suspension. Par ailleurs, il ne convient pas de prévoir la possibilité "d'écarter" un agent de ses fonctions parmi les peines disciplinaires, mais dans la section 4 traitant de la procédure disciplinaire.

En conséquence, la Chambre demande au Gouvernement de modifier le texte sub a) et de supprimer les termes "ou administrativement". D'autre part, elle voudrait voir ajouté à l'article 51, paragraphe 2, un nouvel alinéa de la teneur suivante: "Si le fonctionnaire est suspecté d'avoir commis un fait délictueux ou une faute susceptible d'entraîner une peine disciplinaire grave,

le chef hiérarchique peut l'écarter de ses fonctions pour toute la durée de l'enquête et jusqu'à la décision définitive de l'autorité investie du pouvoir disciplinaire."

Le texte sub b) n'appelle pas de remarque, sauf que la Chambre demande de biffer sub 4) le terme "inaptitude professionnelle" pour les motifs indiqués à propos de l'article 41, paragraphe 9.

ad 3

.....

Revu le commentaire gouvernemental de l'article 41, paragraphe 10, la Chambre se demande si la précision fournie par la dernière phrase de ce paragraphe n'est pas superflue. Dans la négative, il faudrait ajouter la même précision au paragraphe 10 de l'article 41.

ad 4 et 5

.....

Pas d'observation.

Article 43

ad 1 a)

.....

Puisque, dans les cas visés, la retenue du traitement n'était pas justifiée, il ne suffit guère de rembourser le fonctionnaire acquitté sans aucun dédommagement. La Chambre demande donc de libeller ce texte comme suit:

" a) si le fonctionnaire est acquitté, la moitié retenue de la rémunération est payée intégralement avec les intérêts moratoires d'usage;"

ad 1 b)

.....

Pour les motifs indiqués dans le contexte de l'article 41, paragraphe 9, la Chambre demande de supprimer du texte les mots "inaptitude professionnelle".

ad 2

.....

La Chambre signale que si le Grand-Duc fait usage du droit que lui réserve le présent paragraphe, la famille du fonctionnaire bénéficie dans la première hypothèse de 50% du traitement, par contre, dans la seconde hypothèse, de 75% du traitement. La Chambre n'a cependant pas d'objection à présenter si cette différence est intentionnelle.

ad 3

.....

Pas d'observation.

Articles 44 à 47

Ces articles n'appellent pas de remarques.

Article 48

Pas d'observation, sauf que la Chambre préférerait voir remplacé le terme de "délégué" à la fin des alinéas 2 et 3 par celui

de "remplaçant". Dans sa forme proposée, le texte de l'article 48 permettrait, entre autres, la désignation de "délégués à la discipline", innovation qu'aucune nécessité ne justifie. En cas d'absence ou d'empêchement des autorités compétentes, le pouvoir disciplinaire doit, avec toutes leurs autres attributions, passer à leur remplaçants légaux, ce qu'il convient donc de dire également dans le présent article.

Article 49

A l'alinéa 4, la Chambre demande de dire: "Les décisions judiciaires intervenues sur l'action publique contre un fonctionnaire pour des faits en rapport avec l'exercice de ses fonctions ne forment pas obstacle ...". Cette précision éviterait aux fonctionnaires de pouvoir être poursuivis disciplinairement pour des contraventions ou des infractions qu'ils auraient pu commettre dans leur vie privée.

Les autres dispositions de l'article 49 n'appellent pas de remarque.

Article 50

Au premier paragraphe, sub a) et b), le terme "délégué" est à échanger contre le mot "remplaçant".

Le dernier alinéa de ce paragraphe est plus explicite que le texte correspondant de la loi de 1872 (article 31, dernier alinéa), qui n'admettait aucun recours contre les décisions rendues sur appel. Depuis lors, la nouvelle loi organique du Conseil d'Etat (1961) a formellement étendu le recours en annulation aux décisions des juridictions administratives. Sans que mention en soit faite dans le texte, il est bien entendu que les décisions rendues sur appel restent susceptibles du recours en annulation à former devant le Conseil d'Etat, Comité du contentieux, dans les trois mois qui suivent la notification de la décision.

Au paragraphe 2, la Chambre demande d'ajouter un alinéa de la teneur suivante, qui se passe de commentaire: "Les délais d'appel et de recours ainsi que l'appel et le recours ont effet suspensif."

Les paragraphes 3 et 4 n'appellent pas de remarque.

Dans le contexte de cet article, la Chambre estime en outre que la mention des peines mineures (avertissement, réprimande et amende) pourrait être rayée du dossier personnel si, dans un certain délai, le fonctionnaire n'a pas encouru une nouvelle sanction disciplinaire.

Par ailleurs, la Chambre est d'avis que, dans l'hypothèse par exemple où un fonctionnaire quitterait le service public pour un emploi dans le secteur privé, les peines disciplinaires qu'il a encourues ne devraient pas être communiquées au nouvel employeur.

En conséquence, la Chambre demande d'ajouter à l'article 50 deux nouveaux paragraphes de la teneur suivante:

"5) Les peines de l'avertissement, de la réprimande et de l'amende sont considérées comme non avenues et leur mention est rayée d'office du dossier personnel si, dans les trois ans qui suivent la décision disciplinaire, le fonctionnaire n'a encouru aucune nouvelle sanction disciplinaire.

"Toutefois, le fonctionnaire ne peut bénéficier qu'une seule fois de la mesure prévue à l'alinéa qui précède.

"6) Les peines disciplinaires qu'un fonctionnaire a encourues ainsi que son dossier personnel ne peuvent être communiqués à des personnes étrangères à l'administration publique, sauf à la demande du fonctionnaire."

Article 51

Au paragraphe 2 de cet article, il y a lieu d'ajouter un alinéa concernant l'écartement, alinéa que la Chambre a proposé dans le contexte de l'article 42.

En renvoyant aux observations qu'elle a faites au sujet de l'article 13, la Chambre demande de biffer à la fin de l'alinéa 2 du paragraphe 3 les mots "... au Grand-Duché".

Au paragraphe 4, la Chambre demande de supprimer la dernière phrase qui limiterait arbitrairement les moyens de défense du fonctionnaire.

Article 52

Le texte de cet article ne perdrait pas son sens si l'on supprimait les mots "la sanction et (ou)" qui y figurent deux fois.

Quant au fond, la Chambre s'oppose à ce que l'autorité investie du pouvoir disciplinaire puisse appliquer une peine plus sévère que celle que le Conseil de discipline a proposée dans son avis motivé.

Tout en admettant que le Conseil de discipline ne peut être qu'un organe consultatif et que le droit d'appliquer les pénalités revient au supérieur hiérarchique du fonctionnaire, la Chambre est cependant convaincue que le Conseil de discipline, par sa composition et par sa procédure, est particulièrement compétent pour peser, en toute objectivité, la gravité des fautes commises et pour proposer les mesures disciplinaires appropriées. Réserver le choix de la peine au pouvoir discrétionnaire de l'autorité hiérarchique revient à contester l'utilité et la raison d'être du Conseil de discipline. Toutefois, la possibilité d'appliquer une peine moins sévère que celle proposée par le Conseil de discipline pourrait être considérée comme un droit de grâce réservé à l'autorité hiérarchique. En conséquence, la Chambre demande de biffer du texte de l'article 52 les mots "ou plus sévère".

Article 53

Pas d'observation, sauf qu'il y a lieu de supprimer les termes "au Grand-Duché" à la fin de l'alinéa 1 b).

Article 54

Cet article, qui arrête la composition du Conseil de discipline, reprend les dispositions de l'article 7, alinéa 3, de la loi du 14 juillet 1932. Le texte proposé n'exige cependant plus que les fonctionnaires qui, en dehors des magistrats, sont appelés à faire partie du Conseil de discipline, appartiennent à des catégories différentes. D'après le commentaire de l'article, "... la distinction entre catégories de fonctionnaires ne répond à

aucune classification légale". La Chambre estime cependant que ce que la loi précitée du 14 juillet 1932 entend par "catégories" est désigné par le mot "carrière" depuis la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat. La Chambre est d'avis qu'il n'y a aucune raison qui justifierait de supprimer cette distinction, qui fait du Conseil de discipline une coupe représentative de la fonction publique et qui le rend, en quelque sorte, pareil aux "jurys" composés de représentants provenant de toutes les couches sociales.

Par ailleurs, la fin du 1er alinéa : "et d'un même nombre de suppléants" ne rend pas le sens voulu, puisque cette phrase permettrait de choisir cinq suppléants sans distinction de l'ordre, de l'administration ou de la carrière. Il est cependant logique que ces distinctions soient également applicables aux membres suppléants. En conséquence, la Chambre demande de libeller comme suit le texte du 1er alinéa:

"Le Conseil de discipline ... est composé de deux magistrats de l'ordre judiciaire et de trois fonctionnaires de l'ordre administratif appartenant à des administrations et à des carrières différentes, et d'un nombre égal de suppléants choisis selon les mêmes critères."

Article 55

Le texte de l'alinéa 2 pourrait causer des difficultés d'application. La Chambre suggère de le modifier comme suit à partir du milieu: "... et, en cas d'empêchement du deuxième magistrat, ...".

Puisque, dans les vues de la Chambre, les trois membres de l'ordre administratif doivent appartenir à la fois à des administrations et à des carrières différentes, il conviendrait de dire à la fin de l'alinéa 3: "... sont remplacés par leurs suppléants respectifs" et de biffer les mots: "dans l'ordre des nominations".

Pour le même motif, il faudrait dire à l'alinéa 4: "... ce membre sera remplacé par son suppléant" (qui appartient nécessairement à une autre administration). Les parties de phrase "en suivant le rang d'ancienneté" et "appartenant à une autre administration que le fonctionnaire inculqué" seraient donc à supprimer comme étant superflues.

Articles 56 à 59

Ces articles n'appellent pas de remarques.

Article 60

L'article 9 de l'arrêté grand-ducal du 21 décembre 1932 concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil de discipline stipule que le Conseil "... procédera incontinent à l'instruction ...". La Chambre demande d'ajouter ce terme au texte du 1er alinéa aux fins de garantir que la procédure soit entamée dans les meilleurs délais.

D'autre part, la Chambre est d'avis que l'article 60 devrait déjà dire que le fonctionnaire inculqué a le droit de se faire assister par un défenseur de son choix quand il est entendu sur les faits mis à sa charge. Il est proposé de supprimer le 1er alinéa de l'article 63 et d'insérer ce texte après l'alinéa 2 de l'article 60.

Article 61

A la fin du 1er alinéa, le terme "sa religion" est à remplacer par "les débats" ou "les faits".

Par ailleurs, il convient de dire correctement, à l'alinéa 4: "... en leur âme et conscience".

Article 62

Pas d'observation.

Article 63

Le premier alinéa devrait trouver sa place logique dans l'article 60 ci-dessus.

Compte tenu des facilités modernes pour la reproduction des documents, il conviendrait de dire à l'alinéa 3: "Sans préjudice des dispositions de l'article 65, alinéa 2, de la présente loi, l'inculpé ou son défenseur reçoit incessamment copie de toute pièce versée au dossier."

Articles 64 à 68

Pas de remarques.

La Chambre estime que le présent chapitre devrait régler en outre:

- la prescription de l'action disciplinaire;
- la réhabilitation du fonctionnaire puni à tort.

La prescription

.....
Tout comme le droit civil et le droit pénal, et pour les mêmes raisons, le statut disciplinaire devrait prévoir la prescription extinctive pour les infractions non découvertes ou non poursuivies dans des délais à fixer. La Chambre est cependant d'avis que, même après ces délais, l'Etat-patron devrait avoir le droit de poursuivre disciplinairement, et ce jusqu'à la sanction de la révocation incluse, un fonctionnaire coupable d'une infraction particulièrement grave.

Dans cet ordre d'idées, la Chambre estime que les délais pourraient être fixés à trois mois pour les infractions passibles d'une peine mineure et à cinq ans pour les autres infractions. Si le Gouvernement juge ces délais trop longs, la Chambre ne s'oppose évidemment pas à leur réduction.

En conséquence, la Chambre propose d'ajouter au présent chapitre un nouvel article 69 de la teneur suivante:

"Article 69

Les infractions au présent statut qui sont passibles d'un avertissement, d'une réprimande ou d'une amende, se prescrivent par trois mois.

Les autres infractions au présent statut se prescrivent par cinq ans, à moins qu'elles ne soient passibles d'une poursuite pénale.

La prescription prend cours à partir du jour où la faute a été commise; elle n'est interrompue que par un acte d'instruction ou de poursuite disciplinaires."

La réhabilitation

Il ne faut pas exclure a priori la possibilité d'une erreur en matière de poursuite disciplinaire. Il serait donc indiqué de prévoir dans la loi statutaire des mesures réparatives pour le cas où une peine aurait été infligée à tort. La Chambre demande d'ajouter le texte suivant au présent chapitre:

"Article 70

Si une peine disciplinaire a été infligée à tort, mention en sera faite dans le dossier personnel du fonctionnaire en cause. Il sera rétabli dans ses droits avec effet rétroactif et, dans le cas où la mesure disciplinaire aurait eu un effet quelconque sur sa rémunération, il sera dédommagé avec les intérêts moratoires d'usage."

Chapitre 14 - Dispositions spéciales et abrogatoires

Article 69 (71)

Les dispositions spéciales prévues pour la liquidation des traitements n'appellent pas d'objection.

Article 70 (72)

ad paragraphe 1er

Parmi les dispositions à abroger, la Chambre demande d'ajouter l'article 2, III, 2^o, de la loi du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat, ceci pour les motifs développés dans les remarques relatives à l'article 41, ad 9.

ad paragraphes 2 et 3

Ces paragraphes contiennent des dispositions transitoires. Revenant sur ses remarques faites dans les "Considérations préliminaires", sub B), au sujet du régime applicable aux employés de l'Etat, la Chambre demande de détacher ces deux paragraphes de l'article 70 (72) pour les regrouper dans le chapitre suivant ensemble avec les dispositions transitoires fixant le régime des employés de l'Etat.

Quant au fond, le texte des paragraphes 2 et 3 n'appelle pas d'observation. La Chambre est cependant d'avis qu'en ce qui concerne la mise en oeuvre du présent statut général par la voie réglementaire, il importerait que les projets de ces règlements grand-ducaux soient élaborés et soumis pour avis au Conseil d'Etat et à la Chambre professionnelle avant le vote définitif du présent avant-projet de loi par la Chambre des Députés. La Chambre regrette d'ailleurs que, vu l'envergure de l'avant-projet sous avis, le Gouvernement n'ait pas jugé utile d'élaborer les avant-projets des principaux textes d'application et de les communiquer en même temps que l'avant-projet de loi aux instances consultatives. Ce complément de documentation aurait mis ces organes en mesure de mieux apprécier la teneur entière de la réforme proposée. Il s'agit en l'occurrence des règlements prévus:

1. à l'article 1er, paragraphe 4: Adaptation aux nouvelles

dispositions du statut général des lois et règlements fixant le statut spécial de certains corps.

2. à l'article 2, paragraphe 3: Les règlements prévus au projet de loi concernant la création d'un Institut administratif:
 - a) Article 1er, alinéa 4: Collaboration de l'Institut administratif avec les administrations.
 - b) Article 5, alinéa 2: Modalités des épreuves intermédiaires à passer à l'Institut administratif.
 - c) Article 5, alinéa 4: Modalités de l'examen de fin de stage.
 - d) Article 13: Cours de perfectionnement et de recyclage à l'Institut administratif.
 - e) Article 14: Organisation du stage des candidats admis avant l'entrée en vigueur de la loi concernant l'Institut administratif.
3. à l'article 8: Modalités des examens de promotion.
4. à l'article 18: Durée normale et horaire du travail.
5. à l'article 29: Régime des congés.
6. à l'article 32: Composition et fonctionnement des comités du personnel ainsi que, selon les propositions de la Chambre: la procédure de conciliation avant la grève; l'exercice du droit de grève dans certaines administrations.
7. à l'article 39: Conditions de l'octroi du titre honorifique.

Chapitre 15 - Dispositions transitoires

Article 71 (73)

Cet article devrait reproduire les paragraphes 2 et 3 de l'article 70.

Quant aux dispositions des articles 71 et 72 de l'avant-projet, elles devraient être reproduites sous des articles numérotés 74 et 75, mais avec les modifications suivantes:

- Dans la définition de l'employé de l'Etat, il y a lieu de préciser que cette qualité "est reconnue à toute personne qui, au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, est engagée dans les administrations ...". La mention "conformément aux dispositions légales" est à supprimer pour la simple raison que de telles dispositions n'existent pas.

Le texte que l'avant-projet propose à l'article 72, paragraphe 3, est à modifier comme suit:

"3. Les rémunérations des employés de l'Etat, leurs conditions d'avancement et de résiliation du contrat d'emploi seront fixées par règlement grand-ducal." Les représentants des employés de l'Etat demandent, en effet, avec insistance que ces matières fassent l'objet d'un avis du Conseil d'Etat et ne restent pas à l'entière discrétion du Gouvernement ou de son Service Central du Personnel.

Quant aux conditions de louage de service, elles ne doivent plus figurer dans le présent texte, puisque, dans les vues de la