

N° 5493**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI

portant fixation du cadre du personnel du Service de contrôle de la comptabilité des communes et modifiant la loi du 16 août 1966 portant:

- a) modification de la loi du 31 mars 1958 portant organisation des cadres de l'administration gouvernementale;**
- b) organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics**

* * *

*(Dépôt: le 16.8.2005)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (14.7.2005).....	2
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs.....	3
4) Commentaire des articles.....	4
5) Avis du Conseil d'Etat sur le texte initial du projet de loi (26.10.2004).....	5
6) Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le texte initial du projet de loi (29.6.2004).....	7
7) Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (15.7.2005).....	8

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.– Notre Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant fixation du cadre du personnel du Service de contrôle de la comptabilité des communes et modifiant la loi du 16 août 1966 portant: a) modification de la loi du 31 mars 1958 portant organisation des cadres de l'administration gouvernementale; b) organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics.

Palais de Luxembourg, le 14 juillet 2005

*Le Ministre de l'Intérieur
et de l'Aménagement du Territoire,*

Jean-Marie HALSDORF

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1er.– *Cadre du personnel du Service de contrôle de la comptabilité des communes*

Le cadre du personnel du Service de contrôle de la comptabilité des communes, prévu à l'article 147 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, comprend les fonctions et emplois suivants:

- (1) Dans la carrière supérieure – carrière de l'attaché de Gouvernement
 - des conseillers de direction première classe
 - des conseillers de direction
 - des conseillers de direction adjoints
 - des attachés de Gouvernement premier en rang
 - des attachés de Gouvernement
- (2) Dans la carrière moyenne – carrière du rédacteur
 - des inspecteurs principaux premiers en rang
 - des inspecteurs principaux
 - des inspecteurs
 - des chefs de bureau
 - des chefs de bureau adjoints
 - des rédacteurs principaux
 - des rédacteurs
- (3) Dans la carrière inférieure – carrière de l'expéditionnaire
 - des premiers commis principaux
 - des commis principaux
 - des commis
 - des commis adjoints
 - des expéditionnaires
- (4) Dans la carrière inférieure du garçon de bureau
 - un garçon de bureau ou garçon de bureau principal.

(5) Le cadre du personnel peut être complété, selon les besoins et dans les limites des crédits budgétaires, par des stagiaires, des employés et des ouvriers de l'Etat.

Les conditions de nomination et de promotion des fonctionnaires du Service de contrôle de la comptabilité des communes sont celles qui sont applicables aux fonctionnaires relevant de l'administration gouvernementale. Elles sont fixées par règlement grand-ducal, qui tient compte de la spécificité du service de contrôle de la comptabilité des communes.

Art. 2.– Direction du service de contrôle de la comptabilité des communes

La direction du Service de contrôle de la comptabilité des communes est assurée par un fonctionnaire de la carrière supérieure, à désigner par le ministre de l'Intérieur parmi le personnel figurant à l'article 1er de la présente loi, sub (1). Le fonctionnaire chargé de la direction du service visé porte le titre de „chef du service de contrôle de la comptabilité des communes“.

Art. 3.– Dispositions abrogatoires

Les alinéas 2 et 6 de l'article C de la loi du 16 août 1966 portant: a) modification de la loi du 31 mars 1958 portant organisation des cadres de l'administration gouvernementale; b) organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics sont abrogés.

Art. 4.– Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

*

EXPOSE DES MOTIFS

Actuellement le service de contrôle de la comptabilité des communes, prévu à l'article 147 de la loi communale, se compose de huit contrôleurs, faisant partie de la carrière moyenne du rédacteur, d'un fonctionnaire de la carrière de l'expéditionnaire administratif, d'un garçon de bureau et de deux employés de l'Etat. La direction du service visé est assurée par un fonctionnaire ayant le grade d'un inspecteur principal premier en rang. Les missions du service en question, en exécution de la loi communale, consistent notamment dans le contrôle des budgets, des comptes et de la comptabilité des caisses des communes. Tandis que le volume de travail à prendre en charge par le service visé ainsi que la complexité et la multitude des matières à contrôler vont toujours croissants, tant l'effectif prémentionné que la structure du service concerné n'ont pas changé depuis 1954.

La complexité des procédures administratives à contrôler par le service visé, la prolifération de nouvelles structures administratives au sein du secteur communal, dont notamment les syndicats de communes, ainsi que l'avènement d'un mouvement de libéralisation de certains marchés, que connaît actuellement le secteur communal, requièrent un rehaussement des qualifications nécessaires en vue de la prise en charge de la direction du service de contrôle de la comptabilité des communes. En effet les responsabilités importantes à assumer par le chef du service en question, justifient pleinement l'occupation du poste en question par un fonctionnaire de la carrière supérieure – carrière de l'Attaché de Gouvernement, offrant soit une formation comme juriste, soit comme économiste.

C'est pourquoi il est opportun de modifier la loi fixant le cadre du personnel du service visé de façon à ce que dorénavant le service pourra être renforcé par des fonctionnaires de la carrière de l'Attaché de Gouvernement, parmi lesquels sera choisi le futur chef du service afférent.

Il importe de préciser que cette mesure constitue une première étape d'un processus de réforme dont devra faire l'objet le contrôle de la comptabilité des communes et dès lors également le service chargé de cette mission. Il va sans dire que l'occupation du poste de chef du service afférent par un fonctionnaire de la carrière supérieure ne saurait en aucun cas hypothéquer d'éventuelles modifications structurelles et organisationnelles concernant le contrôle visé.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

L'article 1er du projet de loi fixe les différents statuts et carrières que comporte le cadre du personnel du service de contrôle de la comptabilité des communes. Le texte reprend d'une part les dispositions figurant à la loi du 16 août 1966 fixant le cadre du personnel du service visé, tout en prévoyant la possibilité de procéder également à l'engagement de fonctionnaires de la filière administrative supérieure, carrière de l'Attaché de Gouvernement. Etant donné que les mesures fixant les conditions de recrutement et d'avancement des agents concernés, telles qu'elles ont été arrêtées par la loi du 16 août 1966 prémentionnée, ont été abrogées, les matières visées sont régies par le régime commun applicable aux fonctionnaires de l'Etat, fixé par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, par la loi du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat, ainsi que par la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

C'est pourquoi le présent projet de loi se limite à disposer que les conditions d'admission, de nomination et d'avancement des fonctionnaires du service intéressé sont celles qui s'appliquent au personnel de l'administration gouvernementale et qu'elles sont à fixer par règlement grand-ducal tenant compte de la spécificité du service concerné.

L'article 2 prévoit que la direction du service en question est assurée par un fonctionnaire à désigner par le Ministre de l'Intérieur parmi les fonctionnaires de la carrière de l'Attaché de Gouvernement, appartenant au cadre du personnel dudit service.

L'article 3 abroge les dispositions légales ayant trait au cadre du personnel et au fonctionnement du service de contrôle de la comptabilité des communes, figurant à la loi du 16 août 1966 prémentionnée, qui ont toutes été reprises par l'article 1er du présent projet de loi et qui comporte dès lors l'ensemble des carrières qui composeront désormais le cadre du personnel concerné. Les dispositions figurant à l'article visé, qui ont trait au rattachement des fonctionnaires du service de contrôle de la comptabilité des communes, à un collègue de l'administration gouvernementale ont déjà été abrogées par l'article 15bis de la loi du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières de l'Etat respectivement par la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT
SUR LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI
portant fixation des cadres du personnel du service de contrôle
de la comptabilité des communes et modifiant la loi du 16 août
1966 portant:**

- a) modification de la loi du 31 mars 1958 portant organisation des cadres de l'administration gouvernementale;**
- b) organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics, telle qu'elle a été modifiée par la suite ainsi que le règlement grand-ducal modifié du 15 septembre 1966, établissant les règles suivant lesquelles le rang des fonctionnaires du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics est déterminé**

(26.10.2004)

Par dépêche du 21 mai 2004, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi portant fixation des cadres du personnel du service de contrôle de la comptabilité des communes et modifiant la loi du 16 août 1966 portant: a) modification de la loi du 31 mars 1958 portant organisation des cadres de l'administration gouvernementale; b) organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics, telle qu'elle a été modifiée par la suite ainsi que le règlement grand-ducal modifié du 15 septembre 1966, établissant les règles suivant lesquelles le rang des fonctionnaires du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics est déterminé. Le texte du projet de loi, élaboré par le ministre de l'Intérieur, était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'Etat par dépêche du 20 octobre 2004.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi a principalement pour objet de compléter le cadre du personnel du Service de contrôle de la comptabilité des communes par des fonctionnaires de la carrière supérieure de l'attaché de Gouvernement.

Si le Conseil d'Etat peut se rallier à l'objectif visé, il s'interroge néanmoins sur la place du service en question au sein de l'organisation administrative de l'Etat. D'après l'article 147 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, „le contrôle des budgets, des comptes, de la comptabilité et des caisses des communes se fait par un service spécial dénommé „service de contrôle de la comptabilité des communes“. Ce service est placé sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur“. L'autorité directe du ministre de l'Intérieur place donc le service en question dans le giron de l'administration gouvernementale au sens large. Toutefois, le cadre du personnel du service ne relève pas du cadre du personnel de l'administration gouvernementale. Le service ne dispose par ailleurs pas, à l'opposé d'autres administrations au sein de l'administration gouvernementale comme par exemple l'Administration du personnel de l'Etat, l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de la sécurité sociale ou encore la Direction du contrôle financier, d'un personnel détaché de l'administration gouvernementale proprement dite. A l'instar de la Trésorerie de l'Etat, le Service de contrôle de la comptabilité des communes dispose d'un cadre du personnel spécifique. Cette diversité ne devrait émouvoir que quelques férus d'une organisation administrative rationnelle, à moins que ce savant agencement ne cause grief.

Le service était régi par la loi modifiée du 16 août 1966 qui fixait, d'un côté, le cadre du personnel de l'administration gouvernementale et, d'un autre côté, les cadres du personnel de la Trésorerie de l'Etat, de la Caisse générale de l'Etat ainsi que du Service de contrôle de la comptabilité de l'Etat. D'après l'article C de la loi modifiée de 1966, les conditions de nomination et de promotion sont celles qui sont applicables à l'administration gouvernementale. Or, cette disposition a été abrogée dans le cadre des modifications opérées à l'endroit de l'article C par la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Le Conseil d'Etat constate dès lors que depuis 1999 la matière des nominations et des promotions n'est plus réglée par une disposition légale. Il se dispense d'analyser les potentialités contentieuses qui en résultent. Toutefois, il ne saurait dispenser le projet soumis à son avis du second vote constitutionnel que si ces lacunes manifestes sont comblées.

Ce n'est donc qu'en ordre subsidiaire que le Conseil d'Etat procède à l'examen des articles du projet.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Intitulé

L'intitulé du projet fait référence „au règlement grand-ducal modifié du 15 septembre 1966, établissant les règles suivant lesquelles le rang des fonctionnaires du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics est déterminé“. Anticipant sur son examen de l'article 3 du projet, le Conseil d'Etat tient à rappeler qu'il est contraire aux règles de la hiérarchie des normes juridiques de procéder par la loi à l'abrogation d'une norme hiérarchique inférieure, relevant par ailleurs du pouvoir réglementaire du Grand-Duc. Le Conseil d'Etat doit dès lors s'opposer formellement à des normes juridiques qui ne respectent pas le parallélisme des formes. Aussi la référence au règlement grand-ducal dans l'intitulé est-elle à supprimer.

Par ailleurs, en faisant siennes les observations de la chambre professionnelle, le Conseil d'Etat propose de mettre au singulier les termes „des cadres du personnel“.

Dès lors l'intitulé se lira comme suit:

„Projet de loi portant fixation du cadre du personnel du Service de contrôle de la comptabilité des communes et modifiant la loi modifiée du 16 août 1966 portant: a) modification de la loi du 31 mars 1958 portant organisation des cadres de l'administration gouvernementale; b) organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics.“

Article 1er

En reprenant encore sur ce point les observations de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le Conseil d'Etat propose de supprimer à l'endroit des points 1 à 4 les stagiaires de l'énumération des fonctions et de donner au point 5 (alinéa 2 selon le Conseil d'Etat) le libellé suivant:

„Le cadre du personnel peut être complété, selon les besoins et dans les limites des crédits budgétaires, par des stagiaires, des employés et des ouvriers de l'Etat.“

Quant à la forme, il y a lieu d'écrire „Art. 1er“, „Service de contrôle ...“ et de se référer à la „loi communale modifiée du 13 décembre 1988“.

Article 2

Cet article ne donne pas lieu à observation quant au fond. Quant à la forme, il y a lieu d'écrire „La direction du Service de ...“ et „le ministre de l'Intérieur“.

Article 3

Les dispositions de la loi modifiée du 16 août 1966 seraient à préciser. Par ailleurs, compte tenu des observations faites à l'endroit de l'intitulé, la disposition figurant sous la lettre b) est à supprimer sous peine d'opposition formelle, de sorte que l'article sous revue serait à libeller comme suit:

„Art. 3.– Dispositions abrogatoires

Les alinéas 2 et 6 de l'article C de la loi modifiée du 16 août 1966 portant: a) modification de la loi du 31 mars 1958 portant organisation des cadres de l'administration gouvernementale; b) organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service

de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics sont abrogés.“

Article 4

La promulgation des lois est réservée au Grand-Duc. Partant il y a lieu d'omettre la formule afférente dans le texte soumis au vote de la Chambre des députés.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 26 octobre 2004.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS SUR LE TEXTE INITIAL DU
PROJET DE LOI**

(29.6.2004)

Par dépêche du 17 mai 2004, Monsieur le Ministre de l'Intérieur a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

D'après ce dernier, le projet a pour but de fixer, dans une loi spécifique, le cadre du personnel du service de contrôle de la comptabilité des communes et de modifier en conséquence les textes régissant actuellement la matière, à savoir la loi du 16 août 1966 et le règlement grand-ducal du 15 septembre 1966.

L'exposé des motifs accompagnant le projet précise que la réforme s'impose pour deux raisons, à savoir,

- d'une part, parce que „*tant l'effectif ... que la structure du service concerné n'ont pas changé depuis 1954*“ et,
- d'autre part, parce que l'actuel préposé du service „*changera*“ d'administration le 1er mai 2004. A noter que c'est bel et bien le texte soumis à la Chambre le 17 mai qui emploie le futur en rapport avec la date du 1er mai.

A part la „*remarque générale*“ qui suit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a pas d'objections à présenter en ce qui concerne le fond de l'affaire.

Remarque générale

La Chambre regrette que le projet ne soit pas accompagné d'une version actualisée des textes qu'il se propose de modifier, alors surtout que ceux-ci datent d'il y a près de 40 ans et ont certainement été modifiés depuis.

S'y ajoute que l'annuaire officiel d'administration et de législation, volume 3, énumère à sa page 347 en tout dix-huit lois, règlements grand-ducaux et arrêtés concernant le service de contrôle de la comptabilité des communes, mais que ni la loi du 16 août 1966 ni le règlement grand-ducal du 15 septembre 1966 précités – et qui doivent être modifiés par le projet sous avis – n'y figurent!

Dans ces conditions, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne se voit pas en mesure de comparer une à une les dispositions nouvelles à celles actuellement en vigueur, voire de se prononcer quant au bien-fondé de telle ou telle modification ou abrogation.

Sous cette réserve, la Chambre propose d'apporter les modifications suivantes au texte sous avis.

Intitulé du projet

De l'avis de la Chambre, il se recommanderait de mettre au singulier les termes „*des cadres du personnel*“, à l'instar de ce qui est correctement écrit à l'intitulé de l'article 1er ainsi qu'à l'alinéa introductif et au paragraphe (5) dudit article 1er.

Article 1er

Quant aux stagiaires, la Chambre propose d'en rester aux dispositions qui ont fait leurs preuves et de supprimer

- sub (1) – „des attachés d'administration“ (= stagiaires);
 - sub (2) – „des rédacteurs-stagiaires“;
 - sub (3) – „des expéditionnaires-stagiaires“ et
 - sub (4) – „ou concierge-stagiaire“ et „ou garçon de bureau-stagiaire“
- pour tous les faire figurer sub paragraphe (5) de l'article 1er.

Article 1er, paragraphe (5)

Aux termes du texte prévu, le cadre du personnel „est complété par des employés dans la limite des crédits budgétaires“.

Cette disposition, et plus encore la manière péremptoire choisie pour l'exprimer, contrastent singulièrement avec l'engagement pris par le gouvernement dans sa déclaration d'investiture, à savoir de ne recourir au recrutement d'employés „que dans des circonstances exceptionnelles bien déterminées et pour des emplois définis“.

L'on pourra bien sûr répondre que la déclaration gouvernementale du 12 août 1999 appartiendra bientôt à l'histoire, mais cela n'empêche pas son respect tant qu'elle vaut – ce qui était le cas au moment de la mise sur le chemin des instances du projet sous rubrique.

Quoi qu'il en soit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne voit aucune raison qui justifierait de ne pas s'en tenir en l'occurrence à la formule éprouvée qui se retrouve dans toutes les lois-cadres organisant des administrations ou services étatiques, et elle demande en conséquence de modifier comme suit le paragraphe (5) de l'article 1er:

„(5) Le cadre du personnel peut être complété, selon les besoins et dans la limite des crédits budgétaires, par des stagiaires et des employés.“

Sous la réserve des quelques remarques qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec le projet lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 29 juin 2004.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS PUBLICS

(15.7.2005)

Par dépêche du 30 juin 2005, Monsieur le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

D'après ce dernier, le projet a pour but de fixer, dans une loi spécifique, le cadre du personnel du service de contrôle de la comptabilité des communes et de modifier en conséquence le texte régissant actuellement la matière, à savoir la loi du 16 août 1966.

Après examen détaillé du dossier, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate que le projet en question n'est rien d'autre qu'une version remaniée d'un projet qui lui avait déjà été soumis pour avis le 17 mai 2004, et au sujet duquel elle s'était prononcée dans sa séance plénière du 29 juin de la même année (avis A-1920). Dans ces conditions, il est pour le moins curieux que ni la lettre de saisine précitée ni l'exposé des motifs joint au projet n'en soufflent mot, ce dernier étant d'ailleurs presque identique, mot pour mot, à celui ayant accompagné le projet de 2004!

Quoi qu'il en soit, la Chambre note avec satisfaction que le texte remanié tient compte, à une exception près, de l'intégralité des remarques qu'elle avait présentées dans son avis prérappelé, et elle tient à en remercier les auteurs.

Pour ce qui est de l'observation non prise en compte, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de la répéter ci-après, puisqu'elle concerne le fond de l'affaire:

„La Chambre regrette que le projet ne soit pas accompagné d'une version actualisée des textes qu'il se propose de modifier, alors surtout que ceux-ci datent d'il y a près de 40 ans et ont certainement été modifiés depuis.

S'y ajoute que l'annuaire officiel d'administration et de législation, volume 3, énumère à sa page 347 (actuellement 369f.) en tout dix-huit lois, règlements grand-ducaux et arrêtés concernant le service de contrôle de la comptabilité des communes, mais que ni la loi du 16 août 1966 ni le règlement grand-ducal du 15 septembre 1966 (...) – et qui doivent être modifiés par le projet sous avis – n'y figurent!*

Dans ces conditions, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne se voit pas en mesure de comparer une à une les dispositions nouvelles à celles actuellement en vigueur, voire de se prononcer quant au bien-fondé de telle ou telle modification ou abrogation.“

Sous la réserve toujours de cette remarque, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec le projet lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 15 juillet 2005.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

* A noter que ledit règlement grand-ducal n'est plus concerné par le projet de loi sous avis, mais que les auteurs ont choisi de mettre sur le chemin des instances, en parallèle, un projet de règlement grand-ducal pour réorganiser les dispositions réglementaires – façon de faire que la Chambre approuve.

