

N° 5191⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

portant réorganisation de l'administration des Bâtiments Publics

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS

(23.4.2004)

Par dépêche du 23 décembre 2003, entrée au secrétariat de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics par porteur le même jour, Madame le Ministre des Travaux Publics a demandé l'avis de la Chambre sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

D'après ce dernier, le projet se propose de réorganiser l'administration des Bâtiments Publics.

*

QUANT A LA PROCEDURE

L'avis du Conseil d'Etat, demandé par „*le Premier Ministre, Ministre d'Etat*“, en date du 16 juillet 2003, donc plus de cinq mois avant la saisine de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, a été émis par la Haute Corporation le 19 décembre 2003.

La consultation de la représentation officielle et élue du secteur public n'étant donc intervenue que très exactement quatre jours après que le Conseil d'Etat s'était prononcé, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics devrait faire de grands efforts pour croire à un simple fruit du hasard.

Quelle que soit l'origine de cette „*maladresse*“, il est évident que le Conseil d'Etat a de cette façon été mis dans l'impossibilité de se faire une idée de l'attitude de celle des chambres professionnelles que l'affaire concerne. Cet état des choses ne sert certainement pas les intérêts d'un partenariat social bien compris.

*

QUANT AU FOND

D'après le volumineux exposé des motifs qui accompagne le projet, celui-ci serait la conséquence d'un audit de l'administration des Bâtiments publics remontant à l'année 1999 déjà, et qui aurait fait apparaître la nécessité de réorganiser ladite administration pour deux raisons précises, à savoir, d'une part,

- „*l'extension considérable des tâches confiées à l'administration dans le cadre du programme d'investissement du Gouvernement dans les infrastructures scolaires, administratives, sanitaires et sociales*“ et, d'autre part,
- „*la volonté affichée par le Ministère des Travaux publics de s'investir dans une gestion efficace, transparente et informatisée du patrimoine immobilier de l'Etat par entretien préventif*“.

N'ayant pas pour mission de vérifier l'exactitude de ces affirmations, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se contente d'en prendre note.

Pour le reste, elle a toutefois relevé certaines tournures, surtout dans le chapitre introductif du même exposé des motifs, qui donnent à réfléchir et qui appellent à la plus grande vigilance quant à d'éventuels motifs inavoués qui, à son avis, pourraient aussi sous-tendre la réforme envisagée.

Il est ainsi par exemple question, à la page 3 du document soumis à la Chambre, d'une „*restructuration des ressources humaines à envisager*“, du „*cours*“ (au lieu de „*concours*“) d'experts externes“ ou encore de „*la question du cadre légal opérationnel*“.

Enfin, la référence peu orthodoxe au souhait de l'administration des Bâtiments publics d'„*innover en matière de budget*“, entre autres par „*la mise en oeuvre d'un mode de financement désannualisé*“, n'est pas de nature à susciter la confiance aveugle de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

Quoi qu'il en soit, la Chambre n'est pas a priori opposée au principe même de la réforme projetée, mais elle se permettra de présenter ci-après, comme elle en a l'habitude, les réserves et critiques ponctuelles quant à certaines dispositions, notamment celles ayant trait aux questions de personnel, qui lui paraissent indispensables.

Avant d'y procéder, la Chambre voudrait cependant brièvement prendre position quant à trois aspects bien précis.

• L'exposé des motifs

Comme il a été dit ci-dessus, l'exposé des motifs est particulièrement volumineux puisqu'il s'étend sur 27 pages alors que le texte du projet proprement dit n'en compte qu'un tiers.

S'il faut reconnaître à sa juste valeur cet effort de la part des auteurs du dossier – l'exposé des motifs étant toujours à l'origine d'un projet et devant en expliquer le pourquoi – force est de constater que le lecteur en reste quelque peu sur sa faim. En effet, ledit document se concentre trop sur des données statistiques et sur l'inventaire de la situation actuelle et des problèmes et défis auxquels l'administration doit faire face et ne consacre que quelques lignes (page 27) à la conclusion qu'il faut en tirer.

Du coup, et en l'absence d'une juxtaposition du texte coordonné de la loi du 18 décembre 1975 (modifiée à plusieurs reprises depuis) qui organise à l'heure actuelle l'administration et du nouveau texte proposé, le lecteur éprouve certaines difficultés pour cerner les points forts de la réforme, ou, mieux encore, pour repérer les modifications précises de texte que la réforme nécessite.

• L'entretien préventif

Par contre, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics salue expressément le chapitre 7 de l'exposé des motifs, intitulé „*L'entretien préventif – un nouvel axe de développement*“, et plus particulièrement l'affirmation selon laquelle „*il s'agira dans les années futures d'éviter ... que d'infimes défauts n'évoluent vers des désordres graves*“, souci qui préoccupe la Chambre depuis de nombreuses années déjà et qu'elle a d'ailleurs à d'itératives reprises communiqué au gouvernement, notamment à travers ses avis budgétaires annuels.

Avec l'extension permanente du „*parc immobilier*“ de l'Etat (on n'a qu'à songer à toutes les nouvelles constructions d'immeubles scolaires), il est évident que la mission précitée croîtra encore en importance dans les années à venir.

• Le cadre du personnel

Depuis quelques mois déjà, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se voit confrontée, avec une belle régularité, à des projets de loi comportant d'importantes et de nombreuses mesures en faveur d'une partie des membres du personnel de l'administration ou du service concerné, et ce malgré l'annonce du report, par le gouvernement, de la révision générale „*décennale*“ en souffrance des traitements.

Ainsi, elle s'est récemment prononcée sur la réforme de l'Inspection du Travail et des Mines, sur celle des Instituts culturels de l'Etat, sur le projet de loi créant un „*pool de remplaçants*“ et sur d'autres encore, qui contenaient tous des mesures du genre.

Le projet sous avis comporte à son tour un volet important – en volume et en contenu – ayant trait à des „*régularisations*“ de situations de carrière personnelles, ayant la plupart du temps leur origine dans le non-respect, par le gouvernement, des procédures pourtant claires et précises prescrites en matière de recrutement.

Ainsi, le chapitre 6 de l'exposé des motifs explique au lecteur abasourdi que, une fois de plus, „*le Gouvernement a autorisé l'administration à étoffer (ses cadres) au moyen de personnel temporaire du*

secteur privé“, ce qui a conduit à un „complément d’effectif de 15 unités“ (= 10%!) par rapport à l’effectif légalement prévu (par la loi organique) de 153 agents! Qui plus est, certains de ces „hommes de l’art du secteur privé“ ont été recrutés „sous contrat de service à durée déterminée reconductible (!) ... depuis 1996“, alors que la loi sur le contrat de travail – qui date de 1989 – interdit formellement tout contrat à durée déterminée dépassant, renouvellement(s) compris, la durée de 24 mois.

En d’autres termes, on assiste en l’occurrence, tout comme dans la plupart des autres cas précités, à une violation systématique et délibérée de dispositions légales par le pouvoir exécutif, qui soumet par après au législateur un projet devant redresser les situations irrégulières de fait(s) accompli(s).

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut que fustiger ces pratiques incompatibles avec un Etat de droit.

*

EXAMEN DU TEXTE

(L’examen du texte qui suit se concentre en première ligne sur ce qui est du ressort de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, à savoir les mesures concernant avant tout ses ressortissants, donc les dispositions relatives au personnel).

Article 4

Aux termes de son commentaire, cet article se propose de réorganiser le cadre du personnel de l’administration des Bâtiments publics.

ad 1)

Le texte introduit une carrière unique d’„architecte/ingénieur“ alors que la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l’Etat et ses annexes prévoient bel et bien deux carrières différentes, à savoir celle de l’architecte et celle de l’ingénieur, dont la formation et les missions sont d’ailleurs fortement spécifiques et non comparables.

Si le législateur est bien entendu en droit de changer d’avis et que la maxime selon laquelle la loi spéciale (Bâtiments publics) peut déroger à la loi générale (traitements), il n’en reste pas moins que ce genre de „fantaisies“ n’est pas fait pour garantir l’homogénéité des règles régissant le droit de la fonction publique.

Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande-t-elle d’en rester à la définition classique des carrières, ce qui n’empêche aucunement le législateur de résoudre les „problèmes de hiérarchie et d’équité“, dont question au commentaire, par l’introduction d’un tableau d’avancement unique pour les deux carrières concernées.

ad 2) b)

L’article 4, paragraphe 2), lettre b), définit la fonction de „chef d’atelier“ comme carrière et y affecte un ingénieur technicien.

A ce sujet, la Chambre renvoie à l’article 18 de la loi sur les traitements, qui dispose que „les fonctionnaires qui occupent les emplois de chef d’atelier ou de magasinier ... sont classés suivant l’importance de leur tâche en raison des dimensions et des aménagements de l’installation“.

D’ailleurs, l’article 4/2/b) est en contradiction avec l’alinéa 3 de l’article 5, aux termes duquel le poste de chef d’atelier peut éventuellement être occupé par un fonctionnaire appartenant à la carrière de l’expéditionnaire technique ou à celle de l’artisan.

La Chambre propose en conséquence de supprimer la lettre b) et le texte qui s’y trouve et de compléter l’article 4 par une disposition finale prévoyant l’emploi (et non pas la carrière) du chef d’atelier.

ad 7)

La Chambre renvoie au même article 18 précité de la loi sur les traitements pour signaler que le „magasinier“ n’est pas une carrière, mais un emploi qui peut indifféremment être occupé par un fonctionnaire appartenant à la carrière soit de l’expéditionnaire, soit de l’expéditionnaire technique, soit de l’artisan.

Le point 7) est donc à son tour à supprimer et à reformuler correctement, selon la remarque qui précède, à la fin de l'article 4.

ad commentaire

Selon le commentaire de l'article 4, le texte ferait apparemment „référence à l'article 16 de la loi modifiée du 28 mars 1986“ dite „d'harmonisation“.

Or, le texte du projet reste absolument muet à ce sujet, du moins dans la version soumise à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, de sorte qu'il doit être complété dans le sens voulu.

Article 5

Cet article appelle d'abord une observation générale relative à son libellé peu orthodoxe.

En effet, il est d'usage de prévoir d'abord le cadre „normal“ des fonctionnaires d'une administration (ce que fait en l'occurrence l'article 4) et de prévoir ensuite que „ce cadre peut être complété, selon les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires, par des stagiaires, des employés et des ouvriers“.

Le texte proposé fait en quelque sorte le contraire en liant la nomination des fonctionnaires aux crédits budgétaires et en ne prévoyant aucune contrainte pour l'engagement des autres agents, donc les stagiaires, les ouvriers et les employés de l'Etat.

La Chambre demande évidemment d'en revenir à la formule consacrée en ce qui concerne la rédaction des dispositions en question.

Ensuite, la Chambre se voit confirmée dans sa proposition de prévoir séparément la carrière de l'architecte et celle de l'ingénieur (cf. sub article 4, ad 1) ci-dessus) par les mots introductifs de l'article 5, qui visent en effet „les architectes, les ingénieurs“, etc.

Finalement, en ce qui concerne le troisième alinéa relatif au chef d'atelier, la Chambre renvoie tout d'abord à la remarque présentée à ce sujet sub article 4/2/b) ci-avant. Elle se doit toutefois d'ajouter une observation à ce sujet, à savoir que le texte reste à compléter par une précision qui ne figure pour l'instant qu'au seul commentaire des articles, et qui se lit comme suit:

„Le chef d'atelier est le préposé des ateliers et dépôts de l'administration.“

La Chambre laisse aux auteurs du projet la mission de résoudre les problèmes de hiérarchie interne qui risquent de se poser au cas où le chef d'atelier n'appartenait pas à la carrière de l'ingénieur technicien.

Article 6

En raison d'une erreur de dactylographie, le paragraphe 1er énonce un non-sens. Il doit correctement débiter comme suit:

„Sans préjudice des conditions générales d'admission au stage, de stage et de promotion fixées ...“

Puisque le directeur et le directeur adjoint doivent être détenteurs d'un diplôme d'architecte ou d'un diplôme d'ingénieur (paragraphe 3), ils pourraient être inclus dans le paragraphe 2), qui exige le même diplôme de la part des candidats à la carrière supérieure.

Subsidiairement, les paragraphes 2) et 3) seraient à inverser pour respecter la hiérarchie des fonctions.

Quant aux paragraphes 5) et 6), qui concernent (entre autres) les éventuelles réductions de stage qui peuvent être accordées, le texte proposé appelle deux remarques.

Tout d'abord, la Chambre rend attentif au fait qu'un règlement grand-ducal du 30 janvier 2004 vient de déterminer uniformément les cas d'exception ou de tempérament aux conditions de stage, de sorte qu'il devrait en être tenu compte.

Ensuite, il paraît peu équitable que, pour les candidats aux fonctions d'architecte ou d'ingénieur, l'expérience professionnelle „peut donner lieu à une réduction de stage“ (paragraphe 5, alinéa 2) alors que, selon le paragraphe 6), „les réductions de stage ... dans l'intérêt des autres carrières ... doivent être accordées“.

Article 7

Les alinéas 1er et 2 sont, une fois de plus, à inverser pour respecter la hiérarchie des fonctions.

Article 8

L'article 8 contient les „*dispositions transitoires*“ portant fonctionnarisation d'une quinzaine d'agents engagés comme employés, donc vraisemblablement le „*complément d'effectifs de 15 unités*“ dont parle l'exposé des motifs.

La Chambre se dispense de rentrer dans les détails, l'essentiel ayant été dit au sous-chapitre „*Le cadre du personnel*“ ci-avant.

Cela ne l'empêche toutefois pas de présenter deux critiques ponctuelles supplémentaires à ce sujet.

La première de ces critiques concerne la forme et s'impose en raison d'un commentaire qui ne cadre pas avec le texte. En effet, ce dernier compte 13 paragraphes alors que le dernier alinéa du commentaire concerne le prétendu „*paragraphe 12*“, qui correspond cependant dans la réalité au paragraphe 13.

En d'autres termes, il y a eu, quelque part entre les paragraphes 1er et 12 (= 13), un décalage d'une unité, rendant quasi impossible l'analyse des dispositions à la lumière de leur commentaire.

L'affaire est d'autant moins négligeable que chaque paragraphe concerne une ou quelques situations de carrière bien particulière(s).

La deuxième critique, relative au fond, va bien plus loin et ne s'adresse ni au gouvernement ni au législateur. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics lui consacre un chapitre à part.

*

UNE BIEN TRISTE AFFAIRE

En guise d'introduction, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rappelle que, suite au transfert des activités „*éclairage routier sur la voirie de l'Etat*“, mieux connu sous la désignation „*éclairage public*“, du Service de l'Energie de l'Etat vers l'Administration des Ponts et Chaussées en 1996, trois fonctionnaires ont été fortement lésés dans leurs attentes de carrière. Ledit transfert a en effet à l'époque été opéré par le biais d'un changement d'administration d'office des intéressés, et sans disposition transitoire destinée à assurer la sauvegarde de leurs intérêts on ne peut plus légitimes.

Afin de redresser cette situation, le gouvernement – qui en est donc seul responsable – vient de présenter, le 8 mars 2004, un amendement au projet sous avis.

Or, voilà que le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire du 16 du même mois, non seulement critique la manière de faire du gouvernement, mais va jusqu'à annoncer son refus de la dispense du second vote constitutionnel pour le cas où cet amendement ne serait pas retiré!

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut que s'étonner devant une telle attitude mesquine, alors surtout que:

- l'amendement en question n'avait nullement pour but de donner suite à quelque revendication que ce soit, mais de redresser un tort fait en 1996 par mégarde à quelques fonctionnaires-artisans qui n'y sont strictement pour rien;
- l'enjeu est hautement important pour les trois intéressés alors qu'il y va de leur carrière, mais insignifiant voire nul si on le considère du point de vue de son impact global sur les finances publiques;
- le même Conseil d'Etat, qui met aujourd'hui en avant l'argument de la loi „*fourre-tout*“ et qui prétend que l'amendement en question „*se rapporte(rait) à un objet qui est complètement étranger aux visées du projet de loi auquel il doit être rattaché*“ – ce qui est d'ailleurs une affirmation osée puisque les agents dont s'agit faisaient bel et bien partie d'un Service fonctionnant sous la tutelle du Ministre des Travaux Publics – le même Conseil d'Etat donc ne semble dans le passé pas avoir éprouvé de la gêne pour proposer lui-même des adaptations du genre de celle qu'il stigmatise aujourd'hui. A titre d'exemple, on n'a qu'à citer l'avis complémentaire du 8 décembre 1998 du Conseil d'Etat sur le projet de la loi budgétaire pour l'exercice 1999, dans lequel la Haute Corporation, sans se soucier outre mesure du „*véhicule fourre-tout*“, avait elle-même pris l'initiative de proposer un amendement relatif à la rémunération des représentants du culte israélite au Luxembourg, ou encore la célèbre affaire de l'indemnité de 200 points des présidents des groupes parlementaires, qui avait par mégarde été supprimée, mais pour laquelle il a fallu bien moins de huit ans pour la rétablir!

En conséquence, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, tout en se félicitant de l'initiative prise par le gouvernement pour redresser un tort, recommande de ne pas se laisser intimider par les menaces d'opposition formelle du Conseil d'Etat et demande au législateur d'adopter le projet sous avis, compte tenu évidemment des remarques et propositions qui précèdent.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics).

Luxembourg, le 23 avril 2004.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

