

N° 5215¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(4.3.2004)

Par dépêche du 7 octobre 2003, Madame le Ministre de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question se propose de réorganiser les instituts culturels de l'Etat, actuellement régis par la loi du 28 décembre 1988 sur le sujet. Ce faisant, il se substitue à la loi précitée et abroge en même temps celle du 18 mai 1989 portant création d'un Centre National de l'Audiovisuel, ce dernier étant à son tour hissé, ensemble avec le Centre National de Littérature, au rang d'institut culturel de l'Etat.

Ceux-ci seront donc désormais, officiellement et légalement, au nombre de sept, à savoir:

- les archives nationales;
- la bibliothèque nationale;
- le musée national d'histoire et d'art;
- le musée national d'histoire naturelle;
- le service des sites et monuments nationaux;
- le centre national de l'audiovisuel et
- le centre national de littérature.

Considération liminaire

L'exposé des motifs joint au projet reste plutôt vague lorsqu'il s'agit de justifier la nécessité, au sens de „*besoin indispensable*“, de la réforme envisagée. A côté d'un renvoi à la déclaration gouvernementale du 12 août 1999, où il n'est question que d'une „*actualis(ation de) la loi du 28 décembre 1988*“, on y lit en effet que la „*réorganisation*“ projetée se fera „*sans pour autant changer l'essentiel*“ et que „*l'organisation des instituts ... restera clairement dans la voie déjà tracée*“, sauf „*certaines modifications à introduire aux niveaux des missions, des structures et du cadre du personnel*“.

Aussi ces déclarations vagues et peu explicites laissent-elles sur sa faim le lecteur, surtout s'il les juxtapose aux conclusions certes nobles mais peu réalistes, voire éthérées, du même exposé des motifs, qui s'apparente au „*wishful thinking*“ plutôt qu'à la réalité de l'époque dans laquelle nous vivons. L'observateur neutre de notre civilisation en arrivera en effet à la conclusion que l'„*homme moderne*“ se soucie légèrement moins de „*la découverte du patrimoine culturel national*“ et de „*l'identification avec ce dernier*“, qui doit lui „*permettre ... de se découvrir (lui)-même*“, que d'autres préoccupations moins idéalistes, et ce ne sera guère la réforme véhiculée par le projet sous avis qui y changera grand-chose.

Quoi qu'il en soit, ni le projet de loi ni le présent avis ne sont censés fournir le cadre pour se répandre en considérations philosophiques, de sorte que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics limitera sa prise de position aux effets concrets et pratiques de la réforme.

Présentation du projet

Abstraction faite de son contenu, que la Chambre commentera au(x) chapitre(s) suivant(s), le projet se présente de façon exemplaire, et il serait souhaitable que les autres départements ministériels s'y inspirent au moment d'élaborer leurs propres dossiers. L'on est en effet en présence:

- d'un *exposé des motifs* d'une demi-douzaine de pages qui présentent, à côté de la situation actuelle, un résumé de ce qui est prévu pour chacun des sept instituts culturels et des réflexions à la base des nouvelles dispositions proposées;
- d'un *texte* d'une vingtaine de pages qui ne peut que servir de modèle en matière de structuration d'une loi organique puisqu'on y trouve, systématiquement et dans le même ordre pour chaque institut, les missions, la structure et la définition du cadre du personnel, le tout introduit par quelques généralités et suivi par des dispositions communes concernant le personnel ainsi que par les prescriptions finales, dont notamment les dispositions transitoires et abrogatoires;
- d'un *commentaire des articles* qui remplit plus de vingt pages et qui ne se résume pas, comme tel est malheureusement de plus en plus souvent le cas, à la simple paraphrase du texte du projet, mais qui remplit bien son rôle en fournissant de manière explicite les commentaires et autres précisions auxquels le lecteur et les instances consultatives sont en droit de s'attendre.

Seule critique à ce sujet: le dossier aurait pu être relu plus soigneusement pour en éliminer les quelques coquilles qui subsistent, surtout à l'exposé des motifs.

Quant au fond

En ce qui concerne le fond de l'affaire, le tableau ainsi brossé s'assombrit malheureusement de façon profonde, et la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut se défaire du sentiment que l'excellente forme doit cacher une arrière-pensée qui se résume à un seul objectif, à savoir des questions de personnel.

En effet, la Chambre a la très nette impression, au regard de l'avalanche des dispositions ayant trait au personnel, que le reste du texte n'est que feuille de vigne. Les réflexions qui suivent doivent étayer ces affirmations.

L'exposé des motifs

La dernière des „*remarques introductives*“ de l'exposé des motifs mentionne „*un point commun à tous les instituts*“, qui est celui de „*l'élargissement du cadre du personnel*“.

Le chapitre III de l'exposé des motifs devient ensuite plus concret, en affirmant que „*l'accroissement des moyens financiers et matériels ne peut combler les besoins en effectifs*“ et qu' „*encore faut-il que le nombre de ces personnes soit suffisamment important!*“.

Vient ensuite un tableau retraçant „*l'évolution du volume des effectifs*“ des instituts culturels, duquel il appert que ceux-ci ont augmenté, entre 2000 et 2003, de 189 à 243 personnes, ce qui correspond à un accroissement de 28,6% en l'espace de trois ans!

En dehors de cette évolution fulgurante, déjà inexplicable et discutable en tant que telle, il y a deux aspects précis qui choquent particulièrement.

D'un côté, il s'agit du fait que l'évolution des effectifs est surtout due, toujours d'après l'exposé des motifs, à „*l'engagement d'employés de l'Etat et d'experts indépendants*“, et cela en présence d'une déclaration gouvernementale qui date de 1999 et qui, solennellement, affirme qu' „*il ne sera recouru au recrutement d'employés – par dérogation aux conditions normales d'engagement imposées aux fonctionnaires – que dans des circonstances exceptionnelles bien déterminées et pour des emplois définis, recrutement dûment justifié par des considérations particulières de service*“.

A en croire les chiffres qui figurent au tableau précité, les sept instituts visés occupent à l'heure actuelle 116 fonctionnaires, contre 88 employés, 31 ouvriers et 7 „*indépendants*“. A noter en passant que, en ce qui concerne le musée national d'histoire et d'art, le tableau doit comporter une erreur puisque le total de 68 agents ne correspond pas à la somme des chiffres indiqués pour les différentes catégories. Quoi qu'il en soit, force est de constater que les fonctionnaires des instituts culturels sont minoritaires par rapport aux autres membres du personnel! La situation est particulièrement grave au

musée national d'histoire naturelle, qui occupe 22 fonctionnaires mais 35 employés, et au centre national de l'audiovisuel, où le rapport est de 3 contre 11.

De l'autre côté, la Chambre a été choquée en apprenant que, „grâce à la sagesse des autorités et de l'accord de toutes les instances concernées, le personnel des instituts culturels de l'Etat a pu croître même au-delà des cadres de personnel respectifs fixés par la loi de 1988“!

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne fait certainement pas partie de ces „instances concernées“, et elle estime que le fait d'engager du personnel „au-delà des cadres ... fixés par la loi“ n'est pas un exploit dont il faut vanter „la sagesse“, mais une illégalité pure et simple.

Le texte

Le texte du projet de loi comporte 19 pages et demie. Plus de la moitié, 11 pages exactement, en sont consacrées à des questions de personnel, qu'il s'agisse de la fixation du cadre du personnel proprement dit pour chaque institut, de dispositions communes à tout le personnel ou de mesures transitoires, qui remplissent à elles-seules deux pages et demie et qui ne font que formaliser, intégrer, régulariser et reclasser tous azimuts.

Dans le contexte de ces dispositions transitoires, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avoue ne pas saisir toutes les subtilités du dossier.

D'un côté, l'on est en présence de l'affirmation du gouvernement selon laquelle „le projet de loi portant réforme des instituts culturels ... a marqué une recrudescence significative des fonctionnarisation d'employés“ (exposé des motifs du projet d'instruction du gouvernement en conseil sur la fonctionnarisation, soumis à l'avis de la Chambre fin 2003).

De l'autre côté, il y a le projet en question, qui comporte effectivement, en son article 36, dix-sept mesures particulières en faveur d'autant d'agents individuels des instituts culturels. Cependant, malgré l'emploi des termes d'„agents fonctionnarisés“ sub article 36, paragraphe (6), lettre B., ni le texte des dispositions en question ni leur commentaire ne permettent de conclure qu'il s'agit effectivement d'employés à fonctionnariser, d'autant plus qu'il est également question de „fonctionnaires reclassés dans une autre carrière“ ainsi que de „faire ... accéder des agents à des carrières et des fonctions pour lesquelles ils sont largement qualifiés“.

Quoi qu'il en soit: même si toutes les dix-sept mesures prévues étaient des fonctionnarisations, quod non, la question du choix de ces agents précis parmi le total des 88 employés des instituts culturels se poserait.

Le commentaire

Le commentaire des différents articles relatifs au personnel semble le mieux refléter le vrai souci des auteurs du projet, qui traverse comme un fil conducteur l'ensemble du dossier.

Sans les commenter puisqu'elles parlent d'elles-mêmes, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics reproduit ci-après quelques citations extraites desdits commentaires:

- article 9: „le corollaire ... est l'élargissement du cadre des agents“;
- article 13: „nécessiteront un renforcement important du cadre du personnel“;
„la nécessité incontournable de recourir à un nombre croissant de spécialistes“;
„la nécessité d'étoffer le cadre du personnel“;
„le besoin de recruter“;
- article 16: „il est fort nécessaire d'élargir considérablement le cadre“;
- article 19: „l'accroissement ... implique ipso facto le renforcement du cadre“;
- article 22: „le service devrait se renforcer“;
- article 26: „il est donc important de prévoir des carrières techniques de tout niveau“.

Conclusion

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'entend pas redévelopper à cet endroit une nouvelle fois son attitude – d'ailleurs bien connue parce qu'itérativement répétée – face au gonflement

des effectifs des administrations et services de l'Etat, qui est et reste du ressort du pouvoir politique. Il appartient donc à celui-ci d'assumer l'entière responsabilité de ses actes, la fonction publique en tant que telle n'étant pas demandeur en l'occurrence.

Subsidiairement, la Chambre se permet de poser la question de savoir si – si augmentation des effectifs étatiques il doit y avoir – les priorités afférentes sont correctement posées!

Enfin, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics serait bien curieuse d'apprendre comment le gouvernement entend concilier les visées du projet sous avis en matière de recrutement avec sa récente décision de ne plus procéder à des engagements de personnel dans la fonction publique.

Examen des articles

(Ne sont commentés que les articles qui donnent lieu à observation).

Article 5

L'article 5, en ce qu'il permet l'institution d'une „*commission d'accompagnement auprès de chaque institut culturel de l'Etat, ceci afin de conseiller la direction en ce qui concerne le fonctionnement de leur institut*“, paraît anodin à première vue.

Le commentaire – quelque peu surprenant – de la disposition citée l'est beaucoup moins, puisqu'il explique qu'une telle commission ne serait appelée à la vie qu'„*en cas de stricte nécessité*“ pour „*résoudre des problèmes de fonctionnement de l'institut*“, et plus précisément „*pour servir d'aide d'appoint temporaire à la direction ... qui se trouverait éventuellement confrontée à des difficultés internes*“.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que cette mesure constitue une mise sous tutelle des directeurs – qui sont normalement sous l'autorité directe du ministre du ressort – sous forme d'une commission parfaitement irresponsable, intercalée dans la chaîne hiérarchique.

La Chambre comprend les soucis des auteurs du projet, qui ne semblent toujours pas avoir digéré les fâcheux événements qui ont eu lieu il y a quelques années à l'un des instituts visés. Elle donne cependant à considérer que cet incident ne doit ni ne peut avoir comme conséquence que la menace de tenir en laisse toutes les directions plane dorénavant comme l'épée de Damoclès au-dessus de la tête des responsables. Aujourd'hui les instituts culturels, demain les administrations fiscales, après-demain toute la fonction publique?

S'il y a des „*difficultés internes*“ entre la direction et le personnel d'une administration, celles-ci émanent normalement soit de la direction soit du personnel. Or, dans les deux cas, le statut général offre toute une panoplie de mesures pour y remédier, à condition que la hiérarchie ou le pouvoir politique assume ses responsabilités.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande en conséquence de renoncer à cet artifice et de biffer purement et simplement l'article 5, ce qui aura l'avantage accessoire que le budget étatique pourra faire l'économie du „*jeton de présence*“ prévu pour les membres des „*commissions d'accompagnement*“.

Article 6

La Chambre marque son accord avec la possibilité de **préciser** par règlement grand-ducal „*les attributions des instituts ..., les modalités de leur fonctionnement ainsi que leurs relations avec les tiers*“.

Elle se prononce tout aussi clairement contre l'habilitation donnée au pouvoir exécutif pour „**créer** des sections, services et centres auprès des instituts culturels“.

S'il est tout à fait normal que des règlements grand-ducaux soient prévus pour exécuter la loi, „*sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution*“ (article 36 de la Constitution), la Chambre est d'avis que la structure, l'organisation d'une administration ou d'un service étatique doit être fixée par la loi, d'où son appellation de „*loi organique*“.

L'argument d'une „*certaine flexibilité*“ avancé au commentaire n'en est pas un puisqu'on ne crée pas, du jour au lendemain, une nouvelle section aux archives nationales ou un autre département dans l'un des deux musées.

Et même si la procédure législative est moins rapide que celle prévue pour un règlement, l'exemple de l'Administration de la Gestion de l'Eau, qui fonctionne depuis belle lurette dans l'attente de sa loi

organique, a démontré à merveille que le pouvoir politique ne se laisse pas facilement décourager par des considérations aussi banales que la légalité ou non d'une procédure.

En conséquence, la deuxième phrase de l'article 6 est à supprimer.

Articles 8, 12, 15, 18, 21, 25 et 28

Les articles sous rubrique ont précisément pour but de fixer la structure organisationnelle des sept instituts culturels de l'Etat.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, tout en renvoyant à ce qu'elle a écrit à ce sujet sub article 6 ci-dessus, n'y a rien à redire, sauf que, à titre purement informatif, elle dresse ci-après une petite liste renseignant lesdites structures. C'est ainsi que les instituts culturels de l'Etat comprennent, en dehors des „*services administratifs et techniques nécessaires au bon fonctionnement*“, les entités suivantes:

• les archives nationales	comprennent	– six <i>sections</i> scientifiques; – un <i>service</i> éducatif et – un <i>centre</i> d'études et de documentation historiques;
• la bibliothèque nationale	comprend	– trois <i>fonds</i> (luxembourgeois, non luxembourgeois et spéciaux); – cinq <i>services</i> et – un <i>centre</i> d'études et de documentation musicales;
• le musée national d'histoire et d'art	comprend	– deux <i>départements</i> subdivisés en <i>services</i> ;
• le musée national d'histoire naturelle	comprend	– deux <i>départements</i> subdivisés en <i>sections</i> et trois <i>services</i> spéciaux;
• le service des sites et monuments nationaux	comprend	– un <i>service</i> éducatif et – deux <i>sections</i> scientifiques;
• le centre national de l'audiovisuel	comprend	– quatre <i>départements</i> et – trois <i>services</i> ;
• le centre national de littérature	comprend	– deux <i>départements</i> subdivisés en <i>sections</i> et <i>services</i> spéciaux.

Fait curieux: le centre national de littérature est le seul institut pour lequel les auteurs ont jugé nécessaire ou simplement utile d'énumérer son „*service informatique*“ comme service „*nécessaire au bon fonctionnement*“.

Articles 9, 13, 16, 19, 22, 26 et 29

Ces articles fixent les cadres du personnel prévus pour chacun des sept instituts culturels de l'Etat. Sans rentrer dans les détails, et sans avoir vérifié la conformité des titres et fonctions avec les dénominations figurant dans la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se contente de renvoyer à ce sujet à ce qu'elle a écrit ci-avant sub „*Quant au fond*“.

Article 30

L'article 30 crée la base légale pour le „*Conseil National du Livre*“ auprès du centre national de littérature. L'emploi, au commentaire, du verbe „*renouveler*“ en rapport avec la base légale n'est pas correct puisque ledit Conseil fonctionne actuellement en vertu d'un simple règlement ministériel du 15 janvier 1998 et n'a donc pas encore de „*base légale*“ proprement dite.

Article 31

Même remarque en ce qui concerne le „*Conseil permanent de la langue luxembourgeoise*“, institué par règlement ministériel du 5 janvier 1998.

La Chambre relève une différence – inexplicquée au commentaire – entre le règlement ministériel précité et l'article 31 du projet.

Alors que ce dernier prévoit „*un jeton de présence dont le montant est fixé par le gouvernement en conseil*“, l'article 6, alinéa trois, du règlement ministériel disposait que „*les mandats ... sont honorifiques et ne donnent droit à aucune rémunération*“ ...

Article 35

La Chambre ne voit pas très bien pour quelle raison les infractions aux dispositions relatives au dépôt légal devraient être différemment sanctionnées selon qu'il s'agit de la bibliothèque nationale (de 251 à 10.000 euros) ou du centre national de l'audiovisuel (de 1.000 à 100.000 euros), alors surtout que le commentaire parle de „*montants adéquats notamment en ce qui concerne la valeur non point économique mais scientifique et culturelle de certains documents*“.

Quant aux peines prévues au paragraphe (3) de l'article 35, la Chambre constate qu'elles ne s'adressent qu'aux indisciplinés et aux distraits puisque seules „*la non-restitution et la restitution tardive*“ sont punies, mais non pas la détérioration voire la perte de documents empruntés.

Le commentaire parlant toutefois aussi de „*ceux qui ne respecteraient (pas) ... la valeur des documents*“, la Chambre est d'avis que l'article 35 reste à être complété en conséquence.

Article 36

L'article 36 comporte les „*dispositions transitoires*“ en faveur d'une partie des membres du personnel dont question sub „*Quant au fond*“ ci-dessus.

Cette manière de faire semble connaître une tradition dans les établissements concernés, la loi du 28 décembre 1988 ayant à son tour déjà comporté un article transitoire prévoyant la fonctionnarisation et/ou le reclassement d'une bonne cinquantaine d'agents des instituts culturels.

Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne voit-elle aucune raison pour ne pas reproduire aujourd'hui à cet endroit les réflexions et l'attitude qu'elle avait exprimées à l'époque à ce sujet dans son avis A-717/2 du 18 février 1988 sur le projet qui est devenu la loi précitée du 28 décembre 1988:

„La Chambre est d'accord qu'il répond aux attentes légitimes des personnels de renfort engagés au fil des années et hors statut de voir leur situation régularisée. La Chambre est également d'accord que la fonctionnarisation de ces agents se justifie dans la mesure où ils remplissent les conditions de recrutement légalement prescrites pour les titulaires des fonctions qui seront prévues au cadre. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est encore d'accord que des agents méritant et ayant une certaine ancienneté de service puissent bénéficier de dispositions d'exception et de tempérament en matière de dispense de stage et d'examen dans la mesure où celles-ci sont prévues (ou étaient transitoirement prévues) pour les fonctionnaires de l'Etat qui, en cours de service, obtiennent un diplôme ou se qualifient pour une promotion ou un changement de carrière. La Chambre souligne cependant qu'une fonctionnarisation générale et sans distinction quant aux états de service et mérites particuliers dans un sous-secteur de l'Etat – fût-il à vocation culturelle – ne manquerait pas de justifier des revendications pour une généralisation de la mesure de la part de tous les employés de l'Etat, employés au service de l'Etat et ouvriers de l'Etat.

Aussi la Chambre répète-t-elle sa recommandation au Gouvernement de réexaminer – dans un souci d'objectivité et d'équité et en tenant compte des besoins effectifs – les dispositions transitoires et de garantir le traitement égal de tous les agents remplissant les mêmes conditions.“

Cette dernière phrase, et surtout sa partie finale, semble d'actualité aujourd'hui plus que jamais. La Chambre constate en effet, comme elle l'a d'ailleurs déjà signalé ci-avant, que les mesures transitoires manquent singulièrement d'équité alors qu'elles ne s'adressent qu'à une partie du personnel. Ainsi, elle déplore le fait que, notamment en ce qui concerne le centre national de l'audiovisuel, la politique des deux poids et deux mesures semble avoir présidé à l'élaboration des dispositions transitoires.

En conséquence et en conclusion, il est impossible à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics de se déclarer d'accord avec le projet de loi lui soumis, du moins dans sa version actuelle, alors

surtout qu'il éternise le contournement systématique des dispositions rigoureuses et contraignantes sur le recrutement par l'engagement d'employés de l'Etat dont la situation est périodiquement „régularisée“ en les dispensant de toutes les conditions impartiales et équitables normalement requises pour l'admission au service public.

Aussi ne peut-elle qu'inviter ses auteurs à le reprendre sur le métier et à l'amender conformément au présent avis, notamment quant aux dispositions concernant les questions de personnel.

Ainsi délibéré en séance plénière le 4 mars 2004.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

