

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions d'admission, de nomination et d'avancement du personnel des cadres du Service des Sites et Monuments Nationaux

Par dépêche du 22 octobre 1991, Monsieur le Ministre des Affaires Culturelles a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

Ce projet a pour but de déterminer, en exécution de l'article 21, paragraphe 4, de la loi du 28 décembre 1988 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat, les conditions et modalités régissant l'admission au stage, le stage, la nomination et la promotion des fonctionnaires des différentes carrières au Service des Sites et Monuments Nationaux.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à signaler d'emblée qu'il lui est impossible de marquer son accord avec le projet sous avis, et ce pour une multitude de raisons.

1. Commentaire des articles

En premier lieu, il faut soulever l'absence d'un commentaire des articles. Même si le texte était accompagné d'un exposé des motifs assez détaillé, un commentaire aurait toutefois été indispensable, ne fût-ce que pour expliquer les raisons de telle ou telle disposition vague, voire contraire à la norme valant dans d'autres administrations ou services publics. La Chambre ne manquera pas de citer des exemples concrets dans la suite de son avis.

2. Structure du projet

La structure générale du projet sous avis est loin d'être un modèle du genre. D'une part, les critères ayant déterminé la suite dans l'énumération des différentes carrières restent un mystère. En effet, le lecteur ne constate ni une structure ordonnée, ni encore une séparation entre les carrières administratives et les carrières techniques.

La même remarque vaut d'ailleurs pour l'énumération des matières des différents examens.

D'autre part, il y a une confusion certaine en ce qui concerne le schéma d'après lequel sont présentées, pour chaque carrière, les différentes étapes que constituent la formation, l'admission au stage, le stage, la nomination et l'avancement. Ainsi, pour la carrière de l'expéditionnaire technique, il est stipulé que "la durée et les modalités du stage à accomplir sont celles qui sont déterminées par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et par la loi modifiée du 9 mars 1983 portant création d'un Institut de formation administrative, ainsi que par les règlements d'exécution pris sur la base desdites lois".

Cette disposition exprime une évidence. Toutefois, elle ne figure pas dans les chapitres concernant les carrières de l'expéditionnaire (administratif) et du rédacteur.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics invite dès lors les auteurs à procéder, lors de la reformulation de leur projet, selon une des propositions ci-après:

- a) indiquer, pour toutes les carrières, les dispositions régissant les différentes étapes précitées (formation, admission, etc.), soit en précisant les lois et règlements généraux régissant la matière, soit en énumérant les conditions dans le règlement à venir;
- b) n'indiquer que les dispositions spéciales ne cadrant pas avec la procédure valant en dehors du Service des Sites et Monuments Nationaux.

En tout cas, la voie choisie devra être la même pour toutes les carrières.

Le tableau qui suit montre la structure actuelle du projet à ce propos; il pourrait utilement servir de guide lors de la refonte du texte.

Légende:

Renvoi = renvoi à d'autres dispositions légales ou réglementaires existantes

Disp. = dispositions spéciales inscrites dans le projet sous avis

Néant = ni de renvoi ni de dispositions spéciales, donc absence de toute disposition dans le projet

Carrières*	Formation	Admission	Stage	Nomination	Promotion
Conservateur/architecte	Renvoi	Renvoi	Disp.	Disp.	Néant
Assistant scientifique	Renvoi	Disp.	Disp.	Disp.	Néant
Rédacteur	Néant	Néant	Néant	Renv.+Disp	Disp.
Expéditionnaire	Néant	Néant	Néant	Renv.+Disp	Disp.
Ingénieur-technicien	Néant	Renvoi	Renvoi	Disp.	Disp.
Expéditionnaire technique	Néant	Néant	Renvoi	Disp.	Disp.
Artisan	Renvoi	Renvoi	Renvoi	Renvoi	Renvoi
Surveillant	Néant	Disp.	Renvoi	Disp.	Disp.

* L'énumération des carrières est celle retenue par les auteurs.

3. Matières des examens

Plusieurs remarques s'imposent également en ce qui concerne les matières figurant au programme des différents examens.

a) Choix des matières

Lorsqu'on étudie de plus près les matières figurant au programme des différents examens visés par le projet sous avis, on ne peut se défendre du sentiment que leur choix ne peut avoir été dicté que par les lois du hasard.

La Chambre se permet d'illustrer cette théorie par deux exemples, également pris au hasard.

Le premier concerne l'examen de fin de stage et l'examen de promotion dans la carrière de l'expéditionnaire. Les matières figurant au programme de ces deux examens sont à peu près les mêmes, sauf qu'elles sont présentées dans un ordre légèrement différent!

Le deuxième exemple se rapporte à l'examen de promotion dans les carrières du rédacteur et de l'expéditionnaire. Alors que le premier n'est examiné qu'au sujet de quatre matières (statut général, traitements, pensions et frais de route), le deuxième doit subir toute une avalanche d'épreuves sur des sujets aussi variés que la Constitution du Grand-Duché, les employés et ouvriers "au service de l'Etat", l'organisation politique et administrative du Grand-Duché, des éléments d'informatique, la comptabilité de l'Etat, etc. Les auteurs du projet ne se sont-ils pas rendus compte de ce déséquilibre?

A titre de curiosité, on peut encore relever que les agents de certaines carrières, dont celles de l'expéditionnaire technique et du surveillant, seront examinés, entre autres, au sujet du règlement concernant leurs examens ...

b) Double emploi

La Chambre a en outre constaté que beaucoup de matières d'examen font double emploi avec ce qui est enseigné et examiné à l'Institut de Formation Administrative.

A ce sujet, elle tient à rappeler que

- la partie sanctionnant la formation spéciale du stagiaire doit, comme son nom l'indique, se rapporter à cette formation, c'est-à-dire à celle en rapport avec les missions de l'administration ou du service dont relève le stagiaire;
- l'examen de promotion est censé vérifier les connaissances du fonctionnaire en ce qui concerne plus spécifiquement les fonctions qu'il est appelé à exercer. Des matières générales n'y ont donc pas leur place.

c) Terminologie

La terminologie choisie pour définir les matières des différents examens se caractérise avant tout par son imprécision, ses contradictions et le fait qu'elle change au gré des carrières pour désigner finalement la même chose. La Chambre se contente de citer ci-après quelques exemples qui illustrent mieux ce fait que ne pourrait le faire un long commentaire.

- Selon l'article 6, l'assistant scientifique doit passer un examen-concours portant "sur des questions concernant la culture générale et sur des questions d'application pratique en rapport avec la formation". Que faut-il entendre par "culture générale"? Peut-on concevoir qu'un agent doive résoudre "des questions d'application pratique" qui ne soient pas en rapport avec sa formation?
- En l'absence d'un commentaire, la Chambre a du mal à s'imaginer comment l'assistant scientifique s'y prendra pour réussir, par écrit, une épreuve théorique et une épreuve pratique (article 8). De même, la Chambre se permet de douter de l'efficacité, voire de la faisabilité d'un examen par écrit sur le fonctionnement d'appareils de maintenance (article 18). En effet, à quoi cela peut-il bien servir de connaître par coeur le manuel d'utilisation d'une machine si l'on ne sait pas s'en servir?
- A maintes reprises, la Chambre a rencontré le terme malheureux de "notions approfondies". A ce sujet, elle se doit de répéter une remarque qu'elle a déjà signalé à plusieurs reprises dans le passé, à savoir que l'expression "notion", selon le Petit ROBERT, signifie "connaissances élémentaires" et que, par définition, une connaissance élémentaire ne saurait être "approfondie". Il y a donc lieu de parler de "connaissances approfondies".
- Les articles 11 et 12 proposent d'examiner les fonctionnaires de la carrière de l'expéditionnaire au sujet de ses connaissances relatives à des "éléments d'informatique". Vu que cette expression peut viser indifféremment la couleur d'un écran d'ordinateur, la vitesse d'une imprimante ou la solution de problèmes de calcul complexes à l'aide d'un programme non moins complexe, la Chambre se demande pourquoi cette matière d'examen n'est pas davantage précisée.

4. Finition rédactionnelle

Le projet sous avis se caractérise en premier lieu par l'absence d'une ligne de conduite générale. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne la terminologie employée et sa présentation rédactionnelle.

Pour illustrer cette affirmation, la Chambre a établi un tableau juxtaposant quelques exemples, relevés au hasard à travers les différents articles.

Art.

- 9: une nomination définitive à la fonction de rédacteur
- 10: - tous les fonctionnaires qui
- trois années de service
- rédacteur principal du Service
- un rapport administratif
- sur un problème relevant de la compétence du Service
- 15: notions élémentaires

Art.

- 11: une nomination dans la carrière de l'expéditionnaire
- 12: - tous ceux qui
- trois années de grade
- commis adjoint auprès du Service
- un rapport de service
- relevant d'un problème concernant le service
- 9: notions générales/notions

Cette énumération n'a pas la prétention d'être complète.

5. Remarques ponctuelles

Sans vouloir attacher une quelconque valeur à l'ordre de leur énumération, la Chambre voudrait signaler les quelques remarques ponctuelles qui suivent.

a) ad article 2

Selon l'alinéa 1er, les candidats à la fonction de conservateur ou d'architecte doivent se soumettre à l'examen-concours prévu pour l'admission au stage des fonctions administratives de la carrière supérieure. La Chambre pose la question de savoir si les carrières visées ne rentrent pas plutôt dans la catégorie des carrières techniques.

Ensuite, en l'absence d'un commentaire des articles, la Chambre n'est pas en mesure de juger de l'opportunité du deuxième alinéa, qui vise le changement de carrière à l'intérieur de la carrière supérieure.

b) ad articles 3 et 7

L'article 3 permet aux futurs conservateur et architecte d'accomplir une partie de leur stage "dans un autre service public ou un institut culturel à l'étranger". La durée totale du stage ne peut pas être inférieure à trois mois.

Selon l'article 7, le futur assistant scientifique peut accomplir une partie de son stage "auprès d'un institut culturel à l'étranger". La durée du stage accompli auprès du Service des Sites et Monuments Nationaux ne peut être inférieure à une année.

Pour toutes les autres carrières, des dispositions spéciales en matière de stage ne sont pas prévues.

Si la Chambre se contente de signaler ces disparités sans en juger, ce fait doit également être imputé à l'absence d'un commentaire.

c) ad article 19

L'article 19 règle la promotion des expéditionnaires techniques "sans préjudice des dispositions ... visant la promotion du technicien diplômé". La Chambre s'abstient de commentaire.

d) ad articles 21 à 24

Ces articles forment le chapitre VIII, qui a trait à la carrière du surveillant.

Or, sauf une récente disposition légale modificative qui aurait échappé à la Chambre, le cadre du personnel du Service des Sites et Monuments Nationaux, tel qu'il est défini à l'article 20 de la loi du 28 décembre 1988 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat, ne comprend pas cette carrière, mais se limite à énumérer, en ce qui concerne la carrière inférieure, celles de l'expéditionnaire, de l'expéditionnaire technique et de l'artisan.

e) ad articles 25 à 27 (chapitre IX)

Ces articles sont regroupés sous le titre "Dispositions générales" et visent donc l'ensemble des carrières et des examens prévus par le projet. Comme certaines des dispositions de ce chapitre restent à préciser si l'on veut éviter qu'elles ne deviennent sources de litiges, et que d'autres sont même en flagrante contradiction avec des règles fixées aux articles précédents, la Chambre préfère examiner le chapitre IX article par article.

Article 25

Cet article ne fait qu'exprimer une évidence élémentaire. Il est à supprimer.

Article 26

L'alinéa 1er, qui stipule que "les examens prévus au présent règlement se font conformément aux dispositions du règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1984 déterminant la procédure des commissions d'examen", trouve l'approbation de la Chambre.

Par contre, le deuxième alinéa appelle deux remarques.

D'abord, sa première phrase est à biffer pour la simple raison qu'elle fait double emploi avec une disposition du règlement grand-ducal précité.

Ensuite, la deuxième phrase de cet alinéa donne à la commission d'examen pouvoir pour arrêter les détails des programmes et fixer le nombre de points à attribuer à chaque branche. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'oppose à cette possibilité. En effet, en dehors du fait qu'elle est contraire à l'usage, elle ouvre la porte à l'arbi-

traire et au favoritisme. Aussi la Chambre propose-t-elle de libeller le deuxième alinéa de l'article 26 comme suit:

"Le détail des programmes et le nombre des points à attribuer à chaque branche sont fixés par règlement ministériel."

Article 27/1

Ce paragraphe, qui charge la commission de prononcer "l'admission, le rejet ou l'ajournement des candidats" fait double emploi avec le paragraphe 5, selon lequel "la commission procède au classement des candidats et en prononce l'admission ou l'échec". Il est donc à biffer.

Article 27/2

Pas de remarque.

Article 27/3

Selon ce texte, "le candidat qui a obtenu au moins les trois cinquièmes du total des points, mais qui n'a pas obtenu la moitié (du total) des points dans une branche" est ajourné. Toutefois, cette disposition vaut "à l'exception des examens-concours prévus pour l'admission au stage dans les carrières d'assistant scientifique et de surveillant".

Si la Chambre ne voit guère de problème en ce qui concerne la carrière de l'assistant scientifique, elle attire l'attention des auteurs au fait qu'il y a cependant contradiction avec l'article 21, paragraphe 2, qui permet également au candidat pour la carrière du surveillant de compenser une "note insuffisante dans l'une des branches" par "une moyenne de trois cinquièmes au moins du maximum total des points".

A noter en outre que cette dernière expression est correcte alors que, dans toutes les autres dispositions du genre, "la moitié des points" doit être remplacée par "la moitié du total (ou de l'ensemble) des points."

Enfin, le texte ne précise pas le délai dans lequel le candidat ajourné doit se soumettre à l'épreuve complémentaire.

Article 27/4

Ce paragraphe stipule qu'"un second échec entraîne l'élimination définitive du candidat."

Si cette disposition est acceptable en ce qui concerne les examens de fin de stage et de promotion, elle ne l'est pas du tout pour ce qui est du concours d'admission au stage, auquel le candidat doit pouvoir se soumettre autant de fois qu'il le désire. En effet, quel motif y aurait-il pour écarter du concours un candidat qui l'a réussi à deux reprises, mais qui n'a pu être admis faute de vacances de postes en nombre suffisant?

Article 27/5 et 27/6

Pas de remarque.

Articles 28 et 29 (nouveaux)

La Chambre signale que le projet est à compléter par deux articles, dont l'un doit déterminer l'entrée en vigueur du futur règlement, et l'autre charger de son exécution le Ministre des Affaires Culturelles et le Ministre de la Fonction Publique, chacun en ce qui le concerne.

* * *

En conclusion de toutes les remarques et suggestions qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics recommande chaudement

- d'abandonner le projet dans sa forme actuelle;
- de s'inspirer du présent avis et de règlements en vigueur dans d'autres administrations et
- de s'assurer de la collaboration des services compétents respectivement du Ministère de la Fonction Publique, Administration du Personnel de l'Etat, et du Ministère d'Etat, Service Central de Législation,

pour élaborer un projet convenable.

Il pourrait être profité de l'occasion pour soigner la présentation du texte, notamment en ce qui concerne les fautes d'orthographe et la mise en pages.

Ainsi délibéré en séance plénière le 23 décembre 1991.

Le Secrétaire,



Le Président,

