

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de loi portant modification de la
loi du 1er février 1984 portant création
d'une administration du personnel de l'Etat

et sur

le projet de règlement grand-ducal détermi-
nant l'organisation et précisant les attri-
butions des divisions de l'administration
du personnel de l'Etat

Par dépêche du 8 juillet 1992, Monsieur le Ministre de la Fonction Publique a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet repris à l'intitulé.

Il a pour but de modifier la loi du 1er février 1984 portant création d'une administration du personnel de l'Etat (APE dans la suite), ceci entre autres afin de compléter les structures de cette administration par une nouvelle division, dont la création s'avérerait indispensable, et afin de redéfinir certaines de ses missions légales pour tenir compte tant de l'évolution des mentalités et des moyens techniques que de certaines réformes administratives entre-temps réalisées.

Les modifications et ajouts proposés par le projet de loi sous examen appellent de la part de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics les quelques remarques qui suivent.

1. Division du remplacement des agents de l'Etat

L'Etat a été le premier patron à respecter, dès 1963, le principe de l'égalité des sexes quant à l'admission aux emplois et quant à la rémunération. Or, les absences dues aux congés de maternité ainsi qu'aux congés sans traitement et congés pour travail à mi-temps, prévus par le statut général, posent le problème du remplacement temporaire des fonctionnaires et employés, surtout féminins, bénéficiaires. D'autre part, la création de l'IFA entraîne l'absence des jeunes recrues de leur poste de travail pendant plu-

sieurs mois et augmente d'autant le nombre des agents à remplacer temporairement. Pour résoudre cette question, l'idée de créer un "pool" de remplaçants a été avancée il n'y a pas mal d'années, et le Gouvernement en conseil y a donné feu vert le 12 mai 1989.

La présente innovation est donc la mise en oeuvre d'une initiative gouvernementale qui entraînera inévitablement une augmentation des effectifs, dont la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne voudrait en aucun cas que la fonction publique, en tant que telle, soit rendue responsable. Ce n'est donc qu'à titre tout à fait subsidiaire que la Chambre s'occupe ci-après de cette proposition.

L'idée d'une réserve de remplaçants semble à première vue intéressante. Or, c'est en l'approfondissant que l'on constate que le projet n'est pas mûr, si jamais il peut s'avérer réalisable dans des conditions normales et tant soit peu rationnelles.

En effet, le modèle en vigueur dans l'enseignement ne peut guère servir d'exemple, alors que seulement deux secteurs y sont concernés, d'un côté le primaire, de l'autre le secondaire, lequel se débrouille en faisant appel à des stagiaires ou en compensant des heures supplémentaires prestées sous forme de leçons isolées. Pour le primaire, il existe certes une réserve de remplaçants temporaires auxquels les inspecteurs d'arrondissement ont recours en cas de nécessité, mais ces auxiliaires ne font fonction que de personnel d'appoint occasionnel sans autre engagement réciproque.

Par contre, le système que le Gouvernement propose pour l'administration publique envisage une combinaison de deux solutions possibles, à savoir:

1. recrutement à durée indéterminée d'un nombre "suffisant" d'agents de différentes qualifications;
2. recrutement de remplaçants de cas en cas et uniquement pour la durée de chaque vacance,

en négligeant une troisième possibilité, celle d'une "bourse" ou agence faisant l'intermédiaire entre l'offre de chercheurs d'emploi et la demande des administrations.

Si l'on peut encore se faire à l'idée d'une réserve d'adresses de dactylos, tel n'est plus le cas lorsqu'il s'agit de suppléer à des vacances de postes dans d'autres carrières et fonctions.

Au-delà de la qualification spéciale nécessaire dans les différents cas se posent des questions, notamment quant au mode de recrutement, au régime de service, au régime disciplinaire, etc. De toute façon, la précarité des liens entre les intéressés et l'Etat exclut à priori la moindre participation à l'exercice de la puissance publique. En outre, en raison de la spécialisation très poussée des missions des administrations publiques et de la formation professionnelle spécifique et sectorielle des fonctionnaires en résultant, il ne peut être question de véritable polyvalence du personnel de l'Etat.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit dès lors de mettre en garde contre les risques inhérents à toute improvisation en la matière, qui conduiraient à la dérive du service public et à l'ébranlement du régime statutaire, base fondamentale de notre administration et du fonctionnariat neutre et politiquement indépendant des systèmes démocratiques occidentaux.

Dans ces conditions, la Chambre est d'avis que le projet sous examen, en ce qui concerne la création d'un pool de remplaçants permanents dans les formes prévues, ne répond pas aux réalités et mènerait à une entreprise douteuse, à laquelle la Chambre se doit de s'opposer fermement.

2. Section de la gestion informatisée et de la réforme administrative

Le service du personnel de l'Etat a toujours su mettre à profit les moyens techniques les plus modernes pour mener à bien ses tâches, et l'APE continue évidemment sur cette ligne. Il va donc de soi qu'actuellement la gestion des dossiers et la liquidation des traitements et des pensions soient informatisées, et qu'une équipe de fonctionnaires spécialisés en informatique s'occupe des travaux y relatifs. L'idée nouvelle consiste à mettre à profit l'expérience de cette section de l'APE pour l'associer à l'élabo-

ration des applications informatiques d'autres législations dans d'autres services, afin d'y simplifier les procédures administratives et d'augmenter ainsi la productivité.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que cette proposition va dans la bonne voie alors qu'elle peut contribuer à promouvoir l'adaptation continue de l'administration publique à l'évolution permanente des méthodes et techniques du travail de gestion. Aussi la Chambre, qui plaide depuis toujours pour la promotion de réformes administratives continues, approuve-t-elle ce volet du projet de loi.

3. Définition détaillée des attributions des divisions par règlement grand-ducal

La loi de 1984 a défini à son article 3 les missions de l'APE d'une manière générale, mais néanmoins suffisamment claire pour permettre à l'administration de faire son travail sans empiéter sur les compétences d'autres services de l'Etat. Le projet de réforme reprend ces dispositions en les adaptant par endroits notamment aux changements intervenus entre-temps quant aux attributions d'autres organismes (p. ex. avis à donner sur les projets d'organisation ou de réorganisation des cadres du personnel des administrations: limitation à la compatibilité des projets avec les principes des lois à appliquer par l'APE: traitements, statut général, la CER ayant à apprécier l'opportunité des autres aspects: missions, effectifs, etc). Toutefois, le projet propose d'ajouter un nouvel alinéa final au texte de l'article 3, prévoyant qu'un règlement grand-ducal "détermine l'organisation et précise les attributions de chacune des divisions de l'administration".

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que cette proposition est inhabituelle dans le cadre de l'organisation générale de l'administration luxembourgeoise. C'est plutôt la direction d'une administration qui est responsable de ce que l'ensemble du personnel, que la loi organique lui concède, arrive à mener à bien les missions légales qui sont les siennes. Il incombe donc à la direction de l'administration du personnel de l'Etat, compte tenu de l'accroissement ou de la diminution temporaire

des tâches dans l'un ou l'autre domaine, de décider de leur répartition aux différents bureaux et de l'organisation interne de ceux-ci. Cette responsabilité n'appartient guère au ministre de tutelle, voire au Gouvernement en conseil ou au Grand-Duc. Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande-t-elle de rayer du texte l'alinéa en question, et elle renonce dans ces conditions à examiner en détail le projet de règlement grand-ducal afférent.

4. Service d'orientation des usagers

L'idée de l'opportunité voire de la nécessité de la mise en place d'un "013" administratif est débattue depuis fort longtemps. Face à la masse sans cesse croissante des dispositions légales et réglementaires qui concernent la vie journalière et toutes les activités des citoyens, il n'est pas étonnant que ceux-ci se plaignent de s'y retrouver de moins en moins. Pour obvier aux critiques devant le Tout-Etat et à toute velléité de rejet pouvant en résulter, il paraît utile de créer, à l'instar du "Service d'accueil et d'information juridique", un bureau central facilement accessible à l'administré, soit directement en personne ou par téléphone ou correspondance, où il pourra être mis en relation avec le service compétent en mesure de fournir une réponse claire et précise à la question administrative qui le préoccupe. Il va de soi que le ou les fonctionnaires attachés à ces bureaux doivent avoir les qualifications et l'entregent nécessaires pour recevoir toutes sortes de visiteurs et pour les conseiller efficacement, sinon l'affaire nuirait plus à l'Etat qu'elle n'améliorerait son image dans les yeux du public.

Par contre, la distribution plus fréquente de brochures d'information à tous les ménages, dont il est entre autres question dans les commentaires, ne peut être que déconseillée. Ces imprimés, dans la plupart des cas, risqueraient de prendre le chemin des multiples publicités dont les ménages sont importunés; ils ne seraient plus disponibles, ou périmés, au moment où une question précise préoccupe le citoyen. Au lieu de dilapider des deniers publics par cette voie inefficace, il vaut mieux affecter les fonds nécessaires à la mise en place d'un bureau central d'information effectivement performant. Il est inévitable que pareilles

prestations au public exigent un renforcement de personnel, et la Chambre se voit amenée, une fois de plus, à rappeler que cette augmentation des effectifs ne saurait être imputée à la fonction publique en tant que telle.

* * *

Pour le reste, les nouvelles dispositions du projet sont de nature technique, destinées à mettre en oeuvre les principales modifications ci-dessus examinées. Elles ne comportent pas de remarque.

* * *

La Chambre profite de l'occasion du présent projet de loi pour proposer le redressement d'une erreur matérielle commise dans le cadre du projet devenu la loi du 10 août 1991 portant, entre autres, création de la fonction d'instituteur d'économie familiale. En effet, un malheureux concours de circonstances a voulu que le début de carrière de l'instituteur s'est vu amputé d'un supplément de 4 points indiciaires alors que tel n'était nullement l'intention ni des auteurs ni du législateur. Afin de redresser la situation, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose de supprimer à l'article 22.V.4° de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat le bout de phrase ", à l'exception de ceux prévus aux numéros 15° et 17° de la section IV du présent article".

Par ailleurs, la Chambre se doit de signaler un oubli survenu dans le cadre du projet devenu la loi du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue, et qui est à l'origine du fait que la disposition stipulant que "la nomination ... au grade E4 est à considérer comme une promotion" est restée sans effet, alors qu'y manque la traditionnelle disposition rendant la mesure applicable aux instituteurs en service au moment de l'entrée en vigueur de la loi en question. La Chambre propose donc d'amender le projet sous avis en le complétant par un article nouveau corrigeant cet oubli, et qui pourrait se lire comme suit:

"La carrière des instituteurs classés au grade E4 au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue est reconstituée par application de l'article 20ter de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat."

Sous le bénéfice des critiques et suggestions qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics émet un avis favorable sur le projet de loi.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 décembre 1992.

Le Secrétaire,



Le Président,

