

A-3062/18-38



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 41-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 21 octobre 1987 concernant le temps de travail et les congés des fonctionnaires communaux

et sur

le projet de règlement grand-ducal portant reclassement de certaines carrières de fonctionnaires et d'employés communaux

Par dépêche du 14 mai 2018, Monsieur le Ministre de l'Intérieur a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les deux projets de règlements grand-ducaux spécifiés à l'intitulé.

Le premier desdits textes, qui porte le titre de "*avant-projet*", vise à transposer dans le secteur communal les modifications apportées par le projet de loi amendé n° 7171 (ayant pour objet d'introduire un système de comptes épargne-temps dans la fonction publique) aux dispositions traitant des congés extraordinaires et du congé social dans le secteur étatique.

Selon la lettre de saisine, le projet de règlement grand-ducal portant reclassement de certaines carrières de fonctionnaires et d'employés communaux remplacerait une première version de ce texte, qui aurait été soumise pour avis à la Chambre "*au cours du mois de février 2018*". En réalité, la première mouture du projet n'a toutefois été transmise à la Chambre que par une dépêche du 7 mars 2018. Cela dit, ce projet de règlement grand-ducal a pour objet – à l'instar du projet de loi n° 7245 portant reclassement de certaines carrières de fonctionnaires et d'employés de l'État – de régler les difficultés qui sont apparues en relation avec le reclassement de carrières par les textes relatifs aux réformes dans la fonction publique.

Les deux projets sous avis appellent les observations suivantes de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 21 octobre 1987 concernant le temps de travail et les congés des fonctionnaires communaux

Le projet sous rubrique prévoit d'adapter l'article 28 du règlement grand-ducal modifié du 21 octobre 1987 concernant le temps de travail et les congés des fonctionnaires communaux, d'une part, afin d'y inscrire les nouvelles dispositions sur les congés extraordinaires (alignées sur les textes en vigueur dans le secteur privé) et, d'autre part, pour y modifier les dispositions relatives au congé social conformément aux mesures prévues par le projet de loi précité n° 7171.

Quant à la forme, il faudra d'abord adapter comme suit la nouvelle disposition qui figurera à l'article 28, paragraphe 1^{er}, lettre b):

*"Au sens du présent ~~article~~ **paragraphe**, la notion d'allié se rapporte également aux partenaires."*

Aux termes du texte figurant sub lettre c), alinéa 1^{er}, les congés extraordinaires *"ne peuvent pas être reportés sur le congé de récréation ni être épargnés sur le compte épargne-temps"*.

Selon l'exposé des motifs accompagnant le projet sous avis, les mesures relatives aux comptes épargne-temps, prévues par le projet de loi n° 7171, *"seront évidemment introduites également pour les fonctionnaires et employés communaux par le biais du projet de loi portant introduction d'un compte épargne-temps dans la section communale de la Fonction Publique"*.

En *"attendant l'aboutissement de la procédure législative à engager au sujet du projet de loi en question"*, le projet de règlement grand-ducal sous avis se propose d'en tenir déjà compte dans la réglementation relative aux congés des agents communaux. La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que cette façon de procéder est juridiquement discutable.

Tout en étant consciente que la mise en œuvre pratique des comptes épargne-temps pour les agents communaux est susceptible de causer par ailleurs certains problèmes du fait des spécificités du secteur communal (par exemple en cas de changement d'administration du secteur étatique vers le secteur communal ou en cas de changement d'une commune vers une autre), la Chambre apprécie cependant la volonté d'étendre ultérieurement le système des comptes épargne-

temps audit secteur, une fois les problèmes précités discutés et résolus avec la représentation du personnel concerné.

Les dispositions projetées de l'article 28, paragraphe 1^{er}, lettre d), déterminent les nouvelles modalités d'octroi des congés de dix jours ouvrés accordés au père en cas de naissance d'un enfant et à l'agent communal en cas d'accueil d'un enfant de moins de seize ans en vue de son adoption.

Les dispositions reprises sous les alinéas 4 et 5 ont la teneur suivante:

"Le collège des bourgmestre et échevins doit être informé avec un délai de préavis de deux mois des dates prévisibles auxquelles le fonctionnaire entend prendre ce congé. Cette information écrite doit être accompagnée d'une copie du certificat médical attestant la date présumée de l'accouchement ou d'une pièce justificative attestant la date prévisible de l'accueil d'un enfant de moins de seize ans en vue de son adoption.

À défaut de notification dans le délai imposé, le congé peut être réduit à deux jours sur décision du collège des bourgmestre et échevins."

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'un préavis de deux mois est exagéré. Elle propose de prévoir que l'information doit parvenir au collège des bourgmestre et échevins "*au moins un mois à l'avance*", à l'instar de ce qui est prévu en matière de demande de congé de récréation pour les périodes de congé dépassant cinq jours ouvrables (article 9 du règlement grand-ducal susvisé du 21 octobre 1987).

Ensuite, la Chambre ne peut pas marquer son accord avec le texte de l'alinéa 5, selon lequel "*le congé peut être réduit à deux jours sur décision du collège des bourgmestre et échevins*".

En effet, ce texte permet au collège des bourgmestre et échevins, à défaut de notification de la demande de congé dans le délai susmentionné, de décider librement pour chaque agent, au cas par cas, de réduire ou non le congé en question. S'y ajoute qu'il existe également un risque de traitement différent des agents selon chaque commune.

Ladite disposition peut ainsi non seulement mener à des abus, mais elle pose aussi problème concernant le principe de l'égalité devant la loi, inscrit à l'article 10bis de la Constitution. La Chambre demande par conséquent de supprimer l'alinéa en question.

Concernant le nouvel article 28, paragraphe 4, le texte figurant au cinquième alinéa doit prendre la teneur suivante:

*"Au sens du présent ~~article~~ **paragraphe**, la notion d'allié se rapporte également aux partenaires."*

Projet de règlement grand-ducal portant reclassement de certaines carrières de fonctionnaires et d'employés communaux

Selon l'exposé des motifs accompagnant le projet sous rubrique, le reclassement prévu par les textes relatifs aux réformes dans la fonction publique n'a pas permis de "*tirer l'avantage espéré*" de la revalorisation projetée des carrières concernées. De plus, il s'est avéré que lesdits textes ont entraîné des conséquences défavorables pour certains agents recrutés peu de temps avant la date d'entrée en vigueur des réformes, dans la mesure où le classement de ces agents a été moins avantageux que celui des agents recrutés après cette date.

Le projet sous avis vise à remédier à ces problèmes en remplaçant (rétroactivement) le système du reclassement prévu par les textes relatifs aux réformes – selon lequel les agents communaux concernés ont été classés dans le grade de la nouvelle carrière correspondant à l'ancienneté de service acquise depuis leur première nomination, à la valeur de l'échelon barémique atteint la veille de l'entrée en vigueur des règlements grand-ducaux du 28 juillet 2017 ou, à défaut, à la valeur de l'échelon barémique immédiatement supérieur – par le régime de reclassement dont ont bénéficié les instituteurs lors de la réforme de l'enseignement fondamental en 2009, et selon lequel les agents concernés seront classés au même numéro d'échelon, diminué d'un échelon, dans le grade supérieur à celui atteint la veille de l'entrée en vigueur des règlements de 2017.

Il est par ailleurs introduit un mécanisme dérogatoire au nouveau régime de reclassement prémentionné pour certaines catégories d'agents (dont les éducateurs gradués) pour lesquels l'application de ce régime principal mènerait à une "*situation inique*".

Étant donné que les mécanismes de reclassement projetés sont plus favorables que celui prévu par les textes de 2017 et qu'ils ont pour effet de résoudre les problèmes qui se sont posés depuis l'entrée en vigueur de ces textes pour les agents concernés, la Chambre des fonctionnaires et employés publics y marque son accord.

La Chambre apprécie en outre que, contrairement à la version du projet de règlement grand-ducal qui lui avait été soumise pour avis le 7 mars 2018, le nouveau texte vise désormais également les agents qui, au 1^{er} septembre 2017, étaient en période de service provisoire et dont le reclassement prévu par les textes relatifs aux réformes n'est intervenu qu'au moment de leur nomination définitive, ainsi que les agents qui étaient au service de l'État et qui sont entrés en service auprès d'une entité du secteur communal après la date précitée.

Elle fait toutefois remarquer que le nouveau régime est censé bénéficier à tous les agents communaux qui ont été reclassés à partir du 1^{er} septembre 2017. Or, du fait que les reclassements projetés seront en principe effectués rétroactivement "*avec effet au 1^{er} janvier 2018*" (en tenant compte des avancements en grade et en échelon intervenus entre le 1^{er} septembre 2017 et le 31 décembre 2017), certains agents en seront toujours exclus: à savoir ceux qui sont partis à la retraite après le 1^{er} septembre 2017.

Dans un souci d'égalité de traitement, il y a donc lieu d'appliquer rétroactivement au 1^{er} septembre 2017 la revalorisation proposée pour les agents en question, tout en procédant à un recalcul de leur pension en fonction de la date de leur départ à la retraite entre le 1^{er} septembre 2017 et le 31 décembre 2017.

Concernant le reclassement des carrières et le calcul des pensions des agents partant à la retraite après un tel reclassement, la Chambre des fonctionnaires et employés publics profite par ailleurs de l'occasion pour présenter certaines remarques quant au mécanisme du "*lissage*", qui a été introduit comme "*première*" par la loi du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental et qui, par la suite, a été inséré dans la loi du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois, cela afin de le rendre applicable de façon générale "*dans tous les cas où une loi prévoit le reclassement*

d'une carrière" (commentaire de l'article 10 du projet de loi n° 6461, devenu la loi précitée du 25 mars 2015).

Consciente que le but recherché du principe du "*lissage*" est "*avant tout une certaine équité vis-à-vis des ressortissants de la même carrière (celle qui fait l'objet d'un reclassement) n'ayant pas eu le bénéfice d'un traitement d'activité revalorisé*" (projet de loi concernant le personnel de l'enseignement fondamental, document parlementaire n° 5760¹³), c'est-à-dire vis-à-vis de ceux partis à la retraite la veille de l'entrée en vigueur du reclassement, la Chambre relève toutefois que la finalité du reclassement d'une carrière est de valoriser cette dernière, cela souvent après des années de négociations ardues entre les représentations du personnel concerné et le gouvernement.

Il serait dès lors tout à fait légitime de faire bénéficier tous les agents visés, en service au moment de la mise en application du reclassement, de l'intégralité des avantages en découlant. En effet, la Chambre estime que le mécanisme du "*lissage*" est une mesure injuste pénalisant tous les agents qui partent à la retraite après avoir attendu pendant des années le reclassement de leur carrière.

Somme toute, la Chambre des fonctionnaires et employés publics souligne encore une fois que les mécanismes de reclassement proposés par le projet sous avis devront bénéficier sans exception à tous les agents communaux relevant des carrières reclassées au 1^{er} septembre 2017.

Finalement, la Chambre tient à présenter encore deux observations d'ordre formel concernant le texte sous avis.

Au préambule dudit texte, il faudra tout d'abord supprimer la référence au règlement grand-ducal du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux. En effet, si, conformément aux règles de la légistique formelle, le préambule d'un règlement grand-ducal doit mentionner les actes qui constituent son fondement légal, il y a cependant lieu de faire abstraction de la référence à des textes de hiérarchie identique, y compris ceux que le dispositif du règlement vise à modifier ou à abroger.

Ensuite, la phrase introductive de l'article 1^{er} est à modifier comme suit, cela dans un souci de cohérence avec les dispositions prévues par le projet de loi n° 7245 portant reclassement de certaines carrières de fonctionnaires et d'employés de l'État:

"Les fonctionnaires dont les carrières sont visées par les articles ~~43~~ 44 à 47 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2017 (...)".

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics donne son aval aux deux projets de règlements grand-ducaux lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 mai 2018.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF