

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

l'avant-projet de loi modifiant la loi
du 24 décembre 1985 fixant le statut
général des fonctionnaires communaux

Par dépêche du 29 mars 1993, Monsieur le Ministre de l'Intérieur a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur l'avant-projet de loi spécifié à l'intitulé.

Il a pour but d'introduire une nouvelle définition des différentes catégories d'employés des communes et de mettre ainsi fin à la confusion qui règne actuellement en ce domaine. Par ailleurs, il se propose de créer une nouvelle base légale devant permettre à un règlement grand-ducal de préciser les conditions que le personnel concerné doit remplir pour pouvoir bénéficier du régime statutaire spécial comportant, notamment, la garantie de l'emploi et l'application du régime de pension des fonctionnaires communaux après un nombre donné d'années de service.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve évidemment les objectifs poursuivis par le projet sous rubrique. Elle signale cependant d'emblée que le texte proposé ne lui semble guère approprié pour les atteindre. Aussi se permet-elle de compléter son avis par une contre-proposition de texte.

Le problème qui se pose a été résolu, en ce qui concerne le secteur étatique, par la loi du 8 août 1988. Celle-ci dispose en effet que "la qualité d'employé de l'Etat (sous le régime de la loi du 27 janvier 1972) est reconnue à toute personne ... qui est engagée par l'Etat sous contrat d'employé pour une tâche complète ou partielle et à durée déterminée ou indéterminée", sous la réserve bien entendu qu'elle remplisse les quatre conditions prévues par la loi précitée de 1972, c'est-à-dire:

- être de nationalité luxembourgeoise;
- jouir des droits civils et politiques;
- offrir les garanties de moralité requises;
- satisfaire aux conditions d'aptitude requises.

Or, en raison des spécificités du secteur communal, et notamment de ses particularités relatives au financement du régime de pension statutaire par le biais de la Caisse de Prévoyance des Fonctionnaires et Employés Communaux, la solution retenue pour les employés de l'Etat, pour facile et claire qu'elle soit, n'est pas transposable telle quelle au personnel communal.

C'est pourquoi les auteurs du projet prévoient deux catégories d'employés dans le secteur communal:

- des "employés communaux" jouissant d'un régime statutaire spécial, et
- des "employés privés communaux" engagés sous le régime de l'employé privé, donc celui fixé par la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord avec la création de ces deux catégories d'employés. Toutefois, dans le double souci de mieux différencier leurs dénominations et de les rapprocher de celles utilisées au niveau étatique, elle propose de désigner la deuxième catégorie par l'appellation "employés privés au service des communes".

Ensuite, les auteurs du projet prévoient deux règlements grand-ducaux pour fixer, l'un, les conditions à remplir pour pouvoir bénéficier du statut d'employé communal et du régime de pension des fonctionnaires communaux, l'autre, les conditions sous lesquelles l'employé privé peut effectuer un changement de régime et donc entrer dans le bénéfice du statut de l'"employé communal".

A ce sujet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de rendre attentif au fait que ces règlements grand-ducaux, quoique indispensables, ne contribueront pas à faciliter les choses. En effet, il ne faut pas oublier qu'à l'heure actuelle déjà, nous sommes en présence d'un

règlement grand-ducal en la matière, à savoir celui du 26 mai 1975, pris en exécution de l'article 13 de la loi du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat, et ayant pour objet l'assimilation du régime des employés communaux à celui des employés de l'Etat.

Or, le projet sous avis, tout en affirmant que "la base légale (pour l'assimilation) ne sera plus la loi de 1972, mais le paragraphe 5 nouveau (qu'il introduit) de l'article 1er de la loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux", reste muet en ce qui concerne le devenir du règlement précité du 26 mai 1975. Devra-t-il être maintenu tel quel, remplacé par les deux nouveaux règlements prévus ou tout simplement abrogé? Le projet ne fournit aucune réponse à ce sujet.

Un autre problème est celui de la situation des employés actuels des communes. Comme le projet ne comporte aucune disposition transitoire, la question se pose si le personnel actuellement en service pourra rester engagé sous le statut dont il bénéficiait jusqu'ici ou si, à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, il y aura une reclassification de tous les employés du secteur communal. Dans le premier cas de figure, l'on risque de se trouver en présence de situations non conformes à la loi ou aux règlements pris en son exécution, dans le deuxième cas se pose la question des droits acquis.

Enfin, certaines dispositions du projet sont trop vagues, donc incompréhensibles en l'absence d'un commentaire. Ainsi, le deuxième alinéa du nouveau paragraphe 5 concerne le régime de pension, tout en renvoyant, moyennant l'expression "le tout dans le cadre de", à une disposition relative à la rémunération des employés. Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de signaler que le renvoi au "contrat de travail des (seuls) employés privés" (paragraphe 6, alinéa 1er) est sujet à interprétation, la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ayant créé un régime unique pour l'employé privé et l'ouvrier.

Pour toutes ces raisons, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se voit dans l'impossibilité de donner son aval au texte sous avis, et elle propose dès lors la solution alternative suivante.

Texte proposé par la Chambre des
Fonctionnaires et Employés publics

Article 1er

La loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux est modifiée et complétée comme suit:

- A) Dans le texte de la loi les termes "employés contractuels communaux" et "employés temporaires" sont remplacés respectivement par "employés communaux" et "employés privés au service des communes".
- B) Le paragraphe 4 de l'article 1er est modifié et remplacé comme suit:

"Sont applicables aux employés communaux, par application analogique, les dispositions suivantes du présent statut: les articles 2, 6, 8, 10 à 22, 24 à 27, 29 à 48, 49 paragraphe 1er, 50 à 53 et 55 à 93."

- C) Le paragraphe 4 de l'article 2 est modifié et remplacé comme suit:

"Tous les emplois communaux doivent être occupés par des fonctionnaires. Exceptionnellement et pour des raisons dûment motivées, le conseil communal peut, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, procéder à l'engagement de personnel soit sous le régime de l'employé communal, régi par les dispositions prévues à l'article 1er, paragraphe 4, de la présente loi, et désigné ci-après par "employés communaux", soit sous le régime de l'employé privé, régi par la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail et la loi du 12 juin 1965 concernant les conventions collectives de travail, et désigné ci-après par "employés privés au service des communes."

Un règlement grand-ducal fixe le régime des employés communaux en ce qui concerne les domaines non visés par l'article 1er, paragraphe 4 ci-dessus.

Ce règlement grand-ducal fixe par ailleurs les conditions et modalités sous lesquelles l'autorité investie du pouvoir de nomination peut, à la demande de l'intéressé et sous l'approbation du ministre de

l'Intérieur, faire bénéficier l'employé privé au service de la commune du statut de l'employé communal. Dans ce cas, la rémunération et le droit à pension sont nouvellement fixés sur la base de l'article 22, deuxième alinéa de la présente loi.

Les employés communaux sont affiliés à la Caisse de Prévoyance des Fonctionnaires et Employés Communaux et ressortissent à la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics.

Les employés privés au service des communes sont affiliés à la Caisse de Maladie et à la Caisse de Pension des Employés Privés et ressortissent à la Chambre des Employés Privés."

D) Le paragraphe 2 de l'article 43 est supprimé.

Article 2

L'alinéa 5 de l'article 43ter de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective est modifié et remplacé comme suit:

"Par 'fonctionnaires et employés des communes' au sens du présent article il faut entendre les fonctionnaires et employés des communes, des syndicats intercommunaux et des établissements publics placés sous le contrôle des communes régis par la loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux".

Commentaire des modifications proposées

ad article 1er, paragraphe B)

L'ajout de l'article 2 à l'énumération des dispositions du statut général qui sont applicables aux employés communaux est évident, l'article 2 prévoyant les mêmes conditions de recrutement que le règlement grand-ducal du 26 mai 1975 portant assimilation du régime des employés communaux à celui des employés de l'Etat.

ad article 1er, paragraphe C)

La formulation proposée au premier alinéa a l'avantage de prévoir, dans le texte de la loi statutaire même, les deux

catégories d'employés pouvant - exceptionnellement - être engagés par les autorités communales en dehors des fonctionnaires.

Le deuxième alinéa permet à un règlement grand-ducal d'arrêter des dispositions complémentaires applicables aux employés communaux, c'est-à-dire celles ne figurant pas dans le texte de la loi statutaire, mais, à l'heure actuelle, dans le règlement grand-ducal du 26 mai 1975.

Le règlement grand-ducal dont question ci-dessus fixera également les conditions et modalités du transfert d'un employé privé au service de la commune dans le régime de l'employé communal.

Les alinéas 4 et 5 règlent l'affiliation des fonctionnaires et employés du secteur communal en ce qui concerne les domaines de la sécurité sociale et des chambres professionnelles.

ad article 1er, paragraphe D)

L'actuel paragraphe 2 de l'article 43 du statut général des fonctionnaires communaux prévoit que ceux-ci sont "électeurs et éligibles à la chambre professionnelle des fonctionnaires et employés publics".

L'ajout des alinéas 4 et 5 du paragraphe C) ci-dessus rend superflu le maintien de cette disposition, qui, par ailleurs, fait double emploi avec les articles 43bis-2 et 43ter de la loi modifiée du 24 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective.

ad article 2

Comme le projet sous avis introduit le terme d'"employé communal", et que ce dernier sera ressortissant de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, il y a lieu de modifier en ce sens la loi du 24 avril 1924 précitée.

Ainsi délibéré en séance plénière le 22 juillet 1993.

Le Secrétaire,

Le Président,

