

A-2780/16-7



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 24-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

le projet de loi portant modification

- 1. de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux,**
- 2. de la loi du 24 décembre 1985 réglementant le droit de grève dans les services du secteur communal et**
- 3. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988**

Par dépêche datée au 2 décembre 2015, mais entrée au secrétariat de la Chambre le 10 du même mois seulement, Monsieur le Ministre de l'Intérieur a demandé, "*dans les meilleurs délais*" bien évidemment, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet en question a tout d'abord pour objet de transposer dans le secteur communal celles des mesures des réformes dans la fonction publique qui visent le statut général des fonctionnaires de l'État. En outre, il procède à certaines modifications mineures de la loi du 24 décembre 1985 réglementant le droit de grève dans les services du secteur communal.

Finalement, toujours selon l'exposé des motifs, "*il est profité de l'occasion pour apporter certaines modifications à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, (...) ceci au niveau de la définition des compétences en matière d'engagement des salariés*" communaux.

Dans ses avis n^{os} A-2490, A-2490⁻² et A-2490⁻³ sur le projet de loi modifiant, entre autres, la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait formulé de multiples observations, recommandations et propositions de modification, dont certaines ont été retenues dans le texte finalement adopté, alors que d'autres n'ont malheureusement pas été suivies d'effet.

Afin de ne pas se répéter, la Chambre ne reviendra pas sur toutes ces remarques dans le présent avis, tout en maintenant sa position relative aux recommandations suggérées et en faisant confiance aux responsables du dossier lui soumis pour transposer les réformes de la fonction publique dans le secteur communal dans le respect des intérêts et des droits des agents concernés. Elle se limite donc à soulever plusieurs considérations essentielles concernant le projet de loi lui transmis.

Remarques d'ordre général

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate tout d'abord que le projet de loi reprend pour l'essentiel, tout en les adaptant aux spécificités du secteur communal, les mesures qui avaient été retenues dans le cadre de l'accord négocié en 2011 entre la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP et le gouvernement et qui ont mené à l'adoption de textes ayant eu pour objet de transposer dans un cadre législatif et réglementaire adapté les consensus acceptés pour procéder à une réforme d'ensemble dans la fonction publique.

Dans le secteur étatique, les lois et les règlements grand-ducaux issus de cet accord sont déjà en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2015, alors que les agents du secteur communal ne sont pas encore soumis aux nouvelles règles, ce qui risque de créer des situations de vide et d'insécurité juridiques.

Ainsi par exemple, tant les fonctionnaires de l'État que ceux du secteur communal peuvent actuellement bénéficier d'un service à temps partiel pour raisons de santé en exécution de l'une ou de l'autre des deux lois concernant les régimes de pension publics (régime transitoire et nouveau régime). Or, alors que la loi sur les traitements des fonctionnaires de l'État prévoit une indemnité compensatoire pour l'agent visé pour le temps chômé, une telle compensation n'est pas encore prévue, faute de texte afférent, pour le secteur communal – alors que les ressortissants y ont pourtant le droit audit service à temps partiel pour raisons de santé au même titre que leurs collègues serviteurs de l'État!

Comme la Chambre l'a déjà signalé dans bon nombre de ses avis, elle tient à rappeler que, dans la fonction publique étatique, l'entrée en vigueur des textes sur les réformes a dû être largement retardée, étant donné que ceux-ci ont dû être retravaillés et amendés plusieurs fois avant de pouvoir être adoptés finalement en 2015. Un tel retard doit être empêché dans le secteur communal pour éviter des situations d'inégalité de traitement (comme celle signalée ci-dessus) entre les agents de l'État et les agents communaux. Il est donc impératif que toutes les mesures de la réforme, et notamment celles en faveur des droits du personnel communal, soient mises en œuvre sans tarder.

Ensuite, la Chambre tient à rappeler qu'elle maintient sa position critique quant aux mesures suivantes, qui ont été introduites dans les textes sur les réformes dans le secteur étatique et qui seront également applicables dans le secteur communal:

- le mécanisme d'appréciation des performances professionnelles du personnel,
- les entretiens individuels d'appréciation,
- le système de la gestion par objectifs,
- l'extension de la période de stage (ou de service provisoire) et la réduction des indemnités afférentes.

Modification de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux

Concernant la future mise en œuvre des réformes du statut général des fonctionnaires communaux, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer qu'à défaut de préparation adéquate des autorités et responsables appelés à exécuter les nouvelles mesures au niveau communal, il risque d'y avoir des divergences d'application dans la pratique. Cela vaut tout particulièrement pour les mesures relatives à l'évaluation et à l'appréciation des performances professionnelles du personnel.

Ainsi, afin de garantir une application équitable des dispositions projetées à tous les agents concernés, tant à ceux des communes qu'à ceux des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes, la Chambre estime qu'il serait utile d'établir une ligne de conduite ayant pour objectif de guider les autorités locales dans la mise en œuvre de la réforme statutaire.

Cette ligne de conduite – qui serait le cas échéant à arrêter par le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) ensemble avec les syndicats représentatifs du secteur communal – pourrait par exemple fournir des précisions sur l'établissement d'un organigramme et prévoir des règles de conduite et de communication interne et externe ou encore instituer un moyen de supervision (éventuellement sous forme d'un groupe de travail permanent) de l'évolution de la mise en œuvre des réformes.

La définition de paramètres généraux et homogènes, destinés à l'ensemble des communes, syndicats de communes et établissements publics communaux pour l'application des mesures prévues par la réforme, aurait l'avantage que celle-ci serait mise en œuvre de façon uniforme dans le secteur – ce qui n'empêcherait cependant pas la prise en compte des spécificités locales – et sans laisser le personnel concerné à la merci du pouvoir des autorités municipales.

En effet, certaines des nouvelles mesures prévues par le projet de loi sous avis, tel le mécanisme d'appréciation des performances professionnelles, risquent d'être mises en œuvre par chaque autorité communale d'une façon différente, ce qui pourra mener à des situations d'abus au détriment du personnel, qui, au final, n'auront pas seulement des conséquences néfastes pour ces agents, mais également pour le fonctionnement des administrations et services communaux.

Modification de la loi du 24 décembre 1985 réglementant le droit de grève dans les services du secteur communal

L'article 59 du projet de loi prévoit de compléter l'article 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 décembre 1985 réglementant le droit de grève dans les services du secteur communal par une deuxième phrase prévoyant que "*la décision (du personnel communal) de recourir à la grève doit intervenir dans un délai de six mois au plus tard à partir de l'échec de la procédure de conciliation ou, le cas échéant, de la médiation*", modification que la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne saurait qu'approuver.

Modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Selon le commentaire des articles 61 et 62 du projet de loi, ceux-ci ont, entre autres, pour objet de modifier les articles 30 et 57 de la loi communale dans le sens que "*dorénavant le collège des bourgmestre et échevins engagera les salariés*".

Selon l'actuel article 57 de cette loi, le collège des bourgmestre et échevins est chargé "*de l'engagement des ouvriers communaux sous l'approbation du ministre de l'Intérieur (...)*". La Chambre fait remarquer que l'engagement des "*salariés*" qui avaient le statut de l'ouvrier communal avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 mai

2008 portant introduction d'un statut unique relevait donc depuis toujours de la compétence du collège des bourgmestre et échevins, sauf que la terminologie n'a jamais été adaptée.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne saisit pas la raison pour laquelle les salariés communaux devraient être engagés par le collège des bourgmestre et échevins, alors que les fonctionnaires et les employés sont pourtant engagés par le conseil communal. Faute d'explications à ce sujet dans le commentaire des articles, elle est d'avis que, pour des raisons d'équité et de transparence, les salariés communaux devraient également être engagés par le conseil communal.

Ensuite, aux termes de l'article 30, alinéa 1^{er}, de la loi communale actuellement en vigueur, *"le conseil communal procède sous l'approbation du ministre de l'Intérieur à la création de tout emploi communal à occuper par un agent ayant le statut soit du fonctionnaire, de l'employé communal, de l'employé privé ou de l'ouvrier"*.

La Chambre constate que l'article 62 du projet sous avis remplace le terme *"ouvrier"* par celui de *"salarié"* au point 8° de l'article 57 précité, ceci (selon le commentaire de l'article 61) *"dans la mesure où le statut unique a regroupé les employés privés et les ouvriers communaux sous la dénomination unique de 'salariés'"*. Par conséquent, il y a également lieu de remplacer le bout de phrase *"de l'employé privé ou de l'ouvrier"*, figurant donc audit premier alinéa de l'article 30, par les mots *"ou de salarié"*.

Sous la réserve des observations et recommandations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 3 février 2016.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF