

A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS

sur

le projet de loi portant réglementation de  
la grève dans les services du secteur communal

Par dépêche du 2 décembre 1982, Monsieur le Ministre de l'Intérieur a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié sous rubrique.

Il a pour but - comme l'indique d'ailleurs son intitulé - de régler le droit de grève des fonctionnaires et employés du secteur communal. A cette fin, le projet reprend les dispositions de la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'Etat et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'Etat, tout en adaptant certaines de ces dispositions aux particularités du secteur communal.

L'exposé des motifs joint au projet mérite une remarque pour autant qu'il prétend que le projet sous avis "entend conférer aux fonctionnaires du secteur communal la possibilité de recourir à la grève". Cette phrase paraît vouloir faire accréditer la thèse que le Gouvernement propose au législateur d'octroyer aux agents communaux un droit dont jusqu'ici ils n'auraient pas disposé. Sans vouloir reproduire tous les arguments qu'à ce sujet la Chambre avait exposés dans son avis du 19 juillet 1974 (document parlementaire n° 1726/1) sur le projet dont est découlé la précitée loi du 16 avril 1979, elle se doit cependant de souligner qu'il résulte sans équivoque des articles 11 et 117 de la Constitution que les agents communaux jouissent pleinement du droit de faire la grève, et que l'exercice de ce droit, jusqu'ici, n'est pas soumis à l'observation de certaines formalités ni aucunement limité d'avance, sauf évidemment par d'éventuelles mesures d'urgence que les autorités compétentes, sous leur responsabilité et dans les limites de leurs attributions, seraient portées à décréter le cas échéant.

Ceci dit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, tout comme elle l'était à l'époque en ce qui concernait les fonctionnaires de l'Etat, est cependant d'accord qu'en raison de la particularité du service public, le droit de grève des agents communaux soit soumis à certaines règles, afin d'assurer le fonctionnement des services indispensables du secteur communal.

La Chambre approuve donc le présent projet quant à ses principes. Le détail des dispositions proposées appelle les remarques que la Chambre présentera ci-dessous dans le cadre de l'examen des articles. Comme les différents articles du projet reprennent en principe les règles en vigueur pour les agents de l'Etat, la Chambre limitera ses observations aux passages du texte qui, en raison de la situation spécifique des communes, diffèrent nécessairement de ceux de la loi du 16 avril 1979.

## EXAMEN DU TEXTE

### Article 1er

Au paragraphe 1er, alinéa 2, la Chambre demande de supprimer les mots "les stagiaires", pour dire à la place: "... les fonctionnaires nommés à titre provisoire ou définitif". En effet, dans son avis sur le projet du nouveau statut général des fonctionnaires communaux, la Chambre plaide, motifs à l'appui, pour le maintien de la notion du "service provisoire" propre au secteur communal, qui jusqu'ici ne connaît en principe pas de stagiaires.

D'autre part, pour désigner par un terme commun les quatre catégories de personnel communal visées par le texte, le mot à portée générale "agent" paraît plus approprié que l'emploi de la désignation de l'une desdites catégories. Le terme de "fonctionnaire" serait donc également à remplacer par "agent" partout où il apparaît dans la suite du texte.

Au paragraphe 2, la Chambre demande de supprimer la mention des "chefs de service et (de) leurs remplaçants". Ceux-ci ne sont pas les pendants, dans le secteur communal, des chefs d'administration et de leurs adjoints, dont parle la loi du 16 avril 1979. Celle-ci exclut de la grève les directeurs et directeurs adjoints des grandes administrations de l'Etat, mais non pas les chefs de service. Les chefs d'administration dans le secteur communal sont plutôt les mandataires élus et non pas des agents salariés, même dirigeants, qui ne sont que les exécutants des directives données par les autorités locales élues. Comme le projet sous avis entend en principe réglementer le recours à la grève dans le secteur communal "sous les mêmes conditions" qu'il est réglementé pour les fonctionnaires de l'Etat, les chefs de service et leurs remplaçants ne sont pas à exclure du recours éventuel à la grève puisqu'ils n'en sont pas exclus dans les administrations de l'Etat.

### Article 2

Le paragraphe 2 diffère du texte en vigueur pour le secteur Etat en tant qu'il ne reprend pas l'adverbe "exclusivement" dans la définition des organisations syndicales autorisées à s'occuper des litiges qui peuvent se produire dans le secteur communal.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, dans sa très grande majorité, estime cependant qu'il faut veiller que les conflits professionnels de la fonction communale restent l'affaire des seules organisations professionnelles des agents communaux.

Il importe donc d'écartier de la commission de conciliation des organisations syndicales qui, à côté d'une majorité de travailleurs du secteur privé de l'économie, ont affilié certains agents publics. Ces syndicats, d'ailleurs politiquement guère indépendants, ne sauraient être représentatifs de la fonction commu-

nale dans son ensemble ni d'un groupe d'agents communaux en particulier. De ce chef, ils ne pourront entrer dans la commission de conciliation communale, tout comme ils n'ont pas entrée dans celle des fonctionnaires de l'Etat.

En conséquence, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande de dire à la fin de l'alinéa 1er du paragraphe 2: "... et qui représente exclusivement du personnel des communes".

Par l'effet de cet ajout, les précisions "ayant la qualité de fonctionnaires communaux" et "fonctionnaires communaux également", qui figurent au paragraphe 1er, alinéas 3, sub a) et b), deviennent superflues et peuvent y être supprimées.

#### Articles 3 et 4

Pas de remarque.

#### Article 5

Selon l'alinéa 2, le préavis de grève doit être adressé au Ministre de l'Intérieur "et aux communes concernées", ce qui signifie qu'en cas d'un conflit généralisé, et suivant la définition que l'article 1/1 donne du terme "commune", le préavis devrait parvenir à chaque commune, à chaque syndicat de communes et à chaque établissement public du secteur communal. Un seul oubli constituerait une faute de procédure et une infraction à la loi, passible de l'amende prévue à l'article 8. Afin d'éviter cette éventualité, et puisque de toute façon le Ministre de l'Intérieur tient à jour une liste des destinataires des instructions et circulaires ministérielles, la Chambre demande de rédiger comme suit la deuxième phrase de l'alinéa 2:

"Dix jours avant le déclenchement de la grève, ce préavis doit parvenir au Ministre de l'Intérieur qui en informera les communes concernées."

Quant à l'indication requise de la durée de la grève, il est superflu de préciser que celle-ci peut être "éventuellement indéterminée". Cet ajout, qui ne figure d'ailleurs pas dans la loi de base de 1979, peut être supprimé du texte sans que la portée ne s'en trouve affectée.

#### Article 6

Cet article, qui défend certaines formes de grève des plus efficaces, est au fond une entrave à la liberté syndicale. Comme ces mêmes interdictions valent cependant pour les fonctionnaires de l'Etat, la Chambre les admet également pour les fonctionnaires communaux.

Article 7

En ce qui concerne les réquisitions éventuellement nécessaires pour assurer le fonctionnement des services indispensables, la Chambre est d'avis que l'autorité la mieux placée pour en juger est l'autorité locale, mais non pas le Ministre de l'Intérieur. Aussi la Chambre propose-t-elle de rédiger le début de l'article 7 comme suit:

"Les bourgmestres, les présidents des syndicats communaux et les présidents ou directeurs des établissements publics communaux sont habilités à procéder à la réquisition ..."

Articles 8 et 9

Pas d'observation.

Article 10

A l'alinéa 1er, le bout de phrase "autre que les allocations familiales" peut être supprimé. En effet, ces allocations, par définition, ne font pas partie intégrante de la rémunération et, d'autre part, elles ne sont actuellement plus avancées par l'employeur lors du paiement de la rémunération, comme tel était encore le cas pour les fonctionnaires et employés lors de l'élaboration du projet qui est devenu la loi du 16 avril 1979.

La notion "rémunération journalière" n'est pas définie pour le secteur public, qui connaît des traitements annuels payables par mensualités égales. Pour éviter des applications contestables et toute contestation inutile, il vaudrait mieux écrire "à raison d'un trentième de la mensualité par journée".

Quant à l'alinéa final, la Chambre signale qu'un projet de loi portant institution d'une juridiction administrative de première instance est actuellement en instruction. Si cette loi devrait entrer en vigueur prochainement, la mention du "Conseil d'Etat, Comité du Contentieux" serait à remplacer dans le texte sous avis par celle du "Conseil du Contentieux".


En conclusion, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics émet un avis favorable sur le projet de loi, sous réserve des remarques qui précèdent.

Ainsi délibéré en séance plénière le 25 mars 1983.

Le Secrétaire,



Le Président,



CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYÉS PUBLICS

11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE  
2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 25 mars 1983.

Monsieur le Ministre  
de l'Intérieur

L u x e m b o u r g

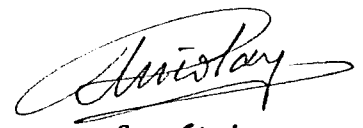
Monsieur le Ministre,

Me référant à votre dépêche du 2 décembre 1982, j'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi portant réglementation de la grève dans les services du secteur communal.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma plus haute considération.

Pour le Président de la Chambre  
des Fonctionnaires et Employés publics,

p.d.



Secrétaire



## Projet de loi

portant réglementation de la grève dans les services du secteur communal.

---

## Avis du Conseil d'Etat

---

(22 mars 1984)

Le projet de loi sous avis a pour objet la réglementation du droit de grève dans les services du secteur communal.

Le droit de grève dans les services de l'Etat et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'Etat est réglementé par la loi du 16 avril 1979. Le projet entend appliquer, en principe, les mêmes règles au secteur communal. Aussi reprend-il les dispositions de la loi de 1979, sauf à les adapter à la situation spéciale des services relevant directement ou indirectement des communes.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été transmis au Conseil d'Etat le 30 mai 1983, celui de la Chambre des employés privés le 11 avril 1983.

Dans l'optique de la loi du 16 avril 1979, le projet entend régler l'exercice du droit de grève dans les services communaux en y apportant des restrictions qui sont destinées à concilier le principe de la continuité du service public avec la liberté du droit de grève et qui en déterminent dès lors les limites d'après les critères suivants:

- avant de recourir à la grève, les intéressés doivent entamer une procédure de conciliation devant une commission de conciliation et, en cas d'échec, devant un médiateur. Si cette procédure n'a pas donné de résultat, les organisations syndicales intéressées doivent donner un préavis de grève écrit et circonstancié avant de déclencher la grève;
- les cessations de travail faites en violation des prescriptions de la loi sont passibles de sanctions pénales et/ou disciplinaires.

Le Conseil se bornera à examiner les dispositions du projet de loi qui diffèrent de celles de la loi du 16 avril 1979.

Article 1er

Le paragraphe 1er détermine le personnel auquel la loi s'appliquera. Avec la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le Conseil propose de remplacer le terme "stagiaire" par "fonctionnaire nommé à titre provisoire".

Le paragraphe 2 refuse le droit de se mettre en grève aux membres du personnel dirigeant les services ainsi qu'aux agents dont la présence est requise dans l'intérêt de la santé et de la sécurité de la population.

Le Conseil approuve ces textes sous réserve des deux observations suivantes:

Au paragraphe 2, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose la suppression de la mention des chefs de service et de leurs remplaçants au motif que ceux-ci ne sont pas, dans le secteur communal, les pendants des chefs d'administration et de leurs adjoints dont il est question à la loi du 16 avril 1979. Le Conseil d'Etat estime toutefois que la présence des dirigeants des services est requise en cas de grève, d'abord pour conseiller les autorités communales appelées à prendre des décisions, ensuite pour organiser la mise en exécution de ces décisions. Il convient cependant de ne pas employer le terme technique de "chef de service", lequel constitue un titre, mais de le remplacer par celui de "chefs des services" pour désigner les dirigeants des différents services, quel que soit par ailleurs leur titre officiel.

D'autre part, le Conseil reprend les observations qu'il a faites dans son avis du 21 novembre 1978 au sujet du projet de loi portant réglementation de la grève dans les services de l'Etat et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'Etat et qui concernent le défaut de précision des notions de "service de garde" et d'"agents de sécurité". Le cercle des agents auxquels il est interdit de se mettre en grève doit en tout cas être plus restreint que celui des agents pouvant être réquisitionnés en exécution de l'article 7 du projet.



Article 2

Cet article organise pour les litiges collectifs pouvant intervenir dans le secteur communal une procédure de conciliation obligatoire devant une commission de conciliation avant tout recours à une grève.

Ces litiges peuvent intervenir entre, d'une part, le personnel et, d'autre part, une commune ou une pluralité de communes ou encore l'Etat - terme plus adéquat que celui de Gouvernement - si c'est une décision de l'autorité centrale qui a donné lieu au litige.

C'est à juste titre que le projet exige la forme écrite pour l'introduction de cette procédure.

La composition de la commission de conciliation est analogue à celle prévue par la loi du 16 avril 1979, compte tenu des exigences spéciales au secteur communal. Sur les cinq représentants de l'autorité publique, il y a deux représentants du Gouvernement et trois représentants des communes. Les cinq représentants du personnel sont pris parmi les agents communaux.

C'est le ministre de l'Intérieur qui nomme le président de la commission et les représentants de l'autorité. En prévoyant que les membres représentant les communes sont proposés par l'Association des villes et communes luxembourgeoises, le projet institutionnalise cet organisme qui jusqu'ici n'a pas de caractère officiel.

Le projet confie la désignation des agents communaux, membres de la commission, à l'organisation ou aux organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national. La Chambre des fonctionnaires et employés publics n'entend reconnaître ce droit qu'à des syndicats représentant exclusivement le personnel communal. Cette formule paraît trop restrictive. Sans doute y a-t-il lieu d'exiger que les syndicats dont il s'agit soient représentatifs pour les agents communaux, mais on ne saurait exiger qu'ils ne représentent que ces seuls agents.

Le critère à appliquer pour déterminer une représentativité suffisamment importante pourrait être trouvé dans la sentence rendue le 10 novembre 1979 par le tribunal arbitral institué dans un litige surgi au sujet de la représentativité d'une organisation syndicale

pour la catégorie des employés privés, sentence déposée à l'Office national de conciliation et publiée à la Pasirisie tome 24, 386. Le Conseil propose de retenir ce critère également pour les organisations syndicales du secteur communal et de modifier en conséquence le paragraphe 2 qui se lirait comme suit :

"2. Est considérée comme organisation syndicale représentative des agents communaux tout groupement professionnel pourvu d'une organisation interne qui a pour but la défense des intérêts professionnels et qui représente au moins vingt pour cent des agents communaux.

Sont considérées comme organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national au sens de la présente loi, celles qui se signalent par leurs activités et par leur indépendance et dont les affiliés représentent au moins vingt pour cent des agents communaux."

Les autres dispositions de l'article 2 ne donnent pas lieu à observation.

### Article 3

Tout comme le fait l'article 2, 3. alinéa 2 de la loi du 16 avril 1979, l'alinéa 2 de cet article charge le médiateur qui ne réussit pas à concilier les parties de leur soumettre dans un délai de huit jours ses propositions en vue du règlement du différend. Il va de soi que ce délai ne court qu'à partir de la constatation de l'échec de la tentative de conciliation.

### Article 4

L'article 2,4. de la loi précitée du 16 avril 1979 prévoit la possibilité de régler la procédure devant la commission de conciliation par voie de règlement grand-ducal. Ce règlement n'a pas été pris jusqu'à ce jour. Le défaut d'une procédure bien déterminée a déjà donné lieu à difficulté. Aussi le Conseil d'Etat constate-t-il avec satisfaction que le projet rend cette réglementation obligatoire. Il espère que les deux règlements seront pris dans un délai rapproché.

Article 5

Cet article reprend les dispositions de l'article 3 de la loi du 16 avril 1979, sauf que le préavis de grève doit être adressé au ministre de l'Intérieur et aux communes concernées.

Pour les raisons développées dans l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le Conseil d'Etat se rallie aux deux amendements proposés par cette Chambre.

Article 6

Sans observation.

Article 7

Selon le projet, c'est le ministre de l'Intérieur qui peut procéder à la réquisition de certains fonctionnaires en cas de grève. La chambre professionnelle estime que l'autorité locale serait la mieux placée pour ce faire. Le Conseil d'Etat partage cette opinion. Il redoute cependant que, dans certains cas, le bourgmestre, pour des raisons de politique locale, ne puisse hésiter à recourir à des réquisitions. Pour cette raison il échet de permettre également au ministre de l'Intérieur d'agir.

D'autre part, il estime que la désignation des agents susceptibles d'être réquisitionnés peut être simplifiée. Il propose dès lors de rédiger l'alinéa premier comme suit:

"Le ministre de l'Intérieur, les bourgmestres, les présidents des syndicats communaux et les présidents ou directeurs des établissements publics communaux sont habilités à procéder à la réquisition des fonctionnaires indispensables au fonctionnement.....".

Article 8

A l'instar de l'article 6 de la loi du 16 avril 1979, l'article 8 du projet sous avis érige en infraction la violation des règles énoncées aux articles 2,5,6 et 7. Suivant encore l'exemple de cette loi, il omet cependant de sanctionner pénalement la grève des fonctionnaires auxquels l'article 1er, 2. interdit expressément de se mettre en grève. Or la violation de cette disposition doit être réprimée plus sévèrement que l'inobservation de la procédure de conciliation. Pour cette raison le Conseil propose-t-il de compléter l'article 8 par un alinéa premier nouveau et de modifier le début de l'alinéa 2 comme suit:

"Article 8

Les fonctionnaires qui se mettent en grève nonobstant l'interdiction qui leur est faite par l'article 1er, 2. sont passibles d'une amende de cinq mille à cent mille francs.

Tout autre membre du personnel désigné à l'article 1er ainsi que le représentant d'un syndicat, qui ne se serait pas conformé aux règles énoncées aux articles 2, 5, 6 et 7 sera passible d'une amende de deux mille cinq cent un à cinquante mille francs."

Le Conseil d'Etat recommande au Gouvernement de faire compléter l'article 6 de la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'Etat et les établissements publics placés sous le contrôle direct de l'Etat par une disposition pénale analogue.

Article 9

Sans observation.

Article 10

L'absence de service faite par suite de cessation concertée du travail entraîne pour le personnel une privation de la rémunération. C'est à juste titre que la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que les termes "autre que les allocations familiales" sont à supprimer.

D'autre part, alors que la loi de 1979 calcule, pour les agents de l'Etat et assimilés, les absences de service par jours, le projet les calcule par heures. Le Conseil n'entend pas s'y opposer. Il convient toutefois de préciser que la privation de rémunération se fait "à raison de un huitième de la rémunération journalière par heure d'absence."

En ce qui concerne le dernier alinéa de l'article 10, le Conseil fait siennes les observations de la chambre professionnelle.

Ainsi délibéré en séance plénière le 22 mars 1984.

Le Secrétaire,

s. Guy Glodt

Le Président,

s. François Goerens