

A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS

sur

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

Par dépêche du 23 janvier 1989, Monsieur le Ministre de l'Intérieur a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Il a pour objet de modifier la loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux notamment pour y reprendre les dispositions par lesquelles la loi du 24 juin 1987 a modifié le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Comme le statut général des fonctionnaires communaux a pris pour modèle le statut général des fonctionnaires de l'Etat - quitte à en adapter certaines dispositions aux particularités du secteur communal - il est normal que les modifications qu'ont subies les textes réglant le régime de service des fonctionnaires de l'Etat soient également appliquées au statut des fonctionnaires communaux. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve donc le but poursuivi par le projet sous avis.

Les moyens que le Gouvernement entend mettre en oeuvre pour atteindre l'objectif appellent cependant quelques remarques que la Chambre présentera dans l'examen des articles qui suit.

Une question qui s'impose dans ce contexte est celle du ou des motifs du retard considérable avec lequel le présent projet est mis sur le chemin des instances. Mis à part trois ou quatre propositions, le texte ne contient que la transposition au secteur communal de stipulations qui, quant à leur fond, sont reprises telles quelles de la loi du 24 juin 1987. La Chambre est donc d'avis que la loi à prendre aurait déjà pu entrer en vigueur fin 1987. Ceci aurait été d'autant plus normal que certaines des dispositions proposées concernent le calcul des traitements ou les droits à pension en formation. Par la carence gouvernementale, certains fonctionnaires communaux, notamment féminins, se trouvent donc depuis bientôt deux années sensiblement discriminés par rapport à leurs collègues au service de l'Etat. Certes, l'article 3 du projet propose l'effet rétroactif, au 1er juillet 1987, des dispositions dont s'agit, de sorte que d'aucuns seraient tentés de dire que personne n'y perdra rien. On peut cependant y objecter qu'il y a toujours le risque que dans certains cas l'application même rétroactive se fasse trop tard.

D'autre part, il n'est guère rationnel, du point de vue administratif, de devoir traiter certains dossiers personnels selon les anciennes règles tout en sachant que de nouvelles interviendront et que tout le travail sera à refaire.

Pour ces raisons, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics recommande au Ministère de l'Intérieur de préparer dorénavant plus rapidement les projets d'assimilation des fonctionnaires communaux.

Examen des articles

Article 1er
=====

Paragraphe 1er

ad_a)

Le Gouvernement propose de remplacer le texte du paragraphe 2 de l'alinéa 2 par une disposition prescrivant que tout recrutement à un emploi communal vacant doit être précédé par un appel interne de candidatures. Pareille disposition existe en ce qui concerne l'Etat, dans le cadre des textes réglant la "carrière ouverte".

La Chambre approuve la mesure. Elle suggère de compléter la 2e phrase en insérant les mots: "remplissant les conditions requises" entre "le personnel communal" et "une publication de vacance".

ad_b)

Un paragraphe 4 nouveau entend préciser à l'article 2 qu'en principe les emplois communaux sont à occuper par des fonctionnaires soumis au présent statut et que ce n'est qu'exceptionnellement, pour des raisons motivées et sous l'approbation du ministre, que l'autorité locale peut engager des employés.

Cette disposition trouve l'accord de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, qui signale cependant que depuis la loi du 8 août 1988, l'Etat n'engage plus que des "employés de l'Etat" soumis au régime de la loi du 27 janvier 1972. Le texte sous avis devrait stipuler parallèlement: "procéder à l'engagement d'employés communaux assimilés aux employés de l'Etat".

ad_c)

L'actuel paragraphe 4 de l'article 2 devient le paragraphe 5 qui est complété par un renvoi à l'article 34 (fonctions à mi-tâche).

Pas de remarque.

Paragraphe 2

Il est proposé de situer l'examen d'admission définitive "avant la fin" (au lieu de à la fin) du service provisoire.

Pas de remarque.

Paragraphe 3

Le Gouvernement entend porter de 12 à 24 mois la période de laquelle le service provisoire peut être prorogé en cas d'échec ou d'ajournement à l'examen d'admission définitive.

Il est vrai que les règlements grand-ducaux sur les examens des fonctionnaires communaux ne prévoient pas qu'en cas d'ajournement d'un candidat en raison d'une note insuffisante dans une branche, l'épreuve supplémentaire aura lieu dans le délai d'un mois, mais ils le renvoient à la prochaine session d'examen.

A ce sujet, la Chambre doute du bien-fondé de la proposition. Le fonctionnaire de l'Etat, admis ensuite de sa réussite à l'épreuve d'ajournement, perd un mois d'ancienneté de service, le fonctionnaire communal en perd 12 actuellement et pourrait en perdre 24 en cas d'adoption du texte proposé. Ce retard considérable, par rapport à ses collègues de stage, se répercuterait sur toute sa carrière. Aussi, la Chambre estime-t-elle que l'allongement excessif du service provisoire risquerait de faire des mécontents et de susciter ultérieurement des revendications visant la réduction de pertes financières subies indûment alors qu'il n'y a pas de raison objective pour ne pas tenir l'épreuve supplémentaire dans le délai d'un mois. En fait, puisque de toute façon les règlements sur les examens administratifs du secteur communal doivent être mis à jour - et suivant une récente communication du Ministre de l'Intérieur, les travaux préparatoires y relatifs sont en cours - il vaudrait mieux adopter dans ces règlements les délais prévus dans le statut des fonctionnaires de l'Etat pour la tenue des examens supplémentaires. Ceci reviendrait à "assimiler les fonctionnaires communaux davantage aux fonctionnaires de l'Etat" dans l'intérêt bien compris des premiers.

Paragraphe 4

La modification de la disposition concernant le lieu de résidence du fonctionnaire communal n'appelle pas de commentaire.

Paragraphe 5

En ce qui concerne les heures de travail supplémentaires, le statut communal reprendra le même texte que celui des fonctionnaires de l'Etat.

A ce sujet, il y a lieu de critiquer le fait que - en ce qui concerne le secteur Etat - les règlements grand-ducaux prévus par l'article 19 du statut général des fonctionnaires de l'Etat n'ont pas encore été pris. La Chambre invite donc le Gouvernement à respecter la loi et les engagements auxquels il a souscrit lors des deux derniers accords salariaux avec la CGFP, et de régler la matière sans plus de retard.

Paragraphe 6

La Chambre a pris note que, dans la version du texte qui lui a été communiqué, le bout de phrase: "par assimilation aux employés de l'Etat," a été omis entre les mots "règlement grand-ducal" et "compte tenu de la situation particulière".

Quant au fond, la Chambre est d'avis que les questions de la rémunération du personnel non statutaire (employés communaux et ouvriers communaux) n'ont pas leur place dans le statut des fonctionnaires communaux.

Ces matières sont régies par l'article 86 de la loi communale du 13 décembre 1988 en ce qui concerne les employés et par la législation sur le contrat de travail en ce qui concerne les ouvriers.

Paragraphes 7 et 8

Pas de remarque.

Paragraphe 9

En ce qui concerne le congé pour travail à mi-temps qui peut être accordé au fonctionnaire pour des raisons personnelles, familiales ou professionnelles dûment motivées (paragraphe 2 de l'article 32), la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que l'exclusion du secrétaire et du receveur ainsi que des fonctionnaires "assumant la direction d'un service" n'est pas objectivement justifiée. Si les deux premières fonctions doivent être en principe des fonctions à tâche complète, il va de soi que l'entière responsabilité de son service incombe au titulaire, même si, pour l'une des raisons prévues, il peut être amené à demander le bénéficiaire temporaire d'un congé pour travail à mi-temps, et se faire assister soit par un secrétaire adjoint (communes de plus de 5.000 habitants/art. 89 loi communale) soit par un employé administratif dans les communes ayant moins d'habitants. Quant à la notion du fonctionnaire assumant la direction d'un service, elle est trop vague à l'échelon communal pour ne pas donner lieu à interprétations et à litiges. La Chambre recommande donc de n'exclure que les directeurs et les directeurs adjoints. Comme l'allocation de ce congé est facultative, les autorités communales gardent ainsi la liberté de décider de cas en cas pour toutes les autres fonctions, évidemment par délibération motivée et sous le contrôle du Ministre de l'Intérieur.

Paragraphe 10

Pas de remarque, sauf que le commentaire devrait correctement renvoyer à l'article 31-2 du statut des fonctionnaires de l'Etat.

Paragraphe 11

Ce texte concerne le travail à mi-temps. Le législateur a prévu, à l'article 31-1 du statut général des fonctionnaires de l'Etat - pour des raisons de politique de l'emploi et pour des fonctions où il y a pléthore de candidats - qu'un règlement grand-ducal peut "désigner certaines fonctions comportant temporairement du service à mi-temps".

Si les mêmes raisons politiques peuvent justifier de prévoir une habilitation parallèle dans le secteur communal, il faut cependant que le texte proposé ne s'écarte pas de celui en vigueur pour l'Etat. En effet, il ne s'agit pas de "créer (définitivement) de(s) (nouveaux) emplois à mi-temps", ni d'"autoriser des fonctionnaires" à les occuper. Il y a donc lieu de rédiger la disposition comme suit:

"Le conseil communal peut ... désigner certaines fonctions comportant temporairement du service à mi-temps."

L'alinéa 2 doit en conséquence prendre la teneur suivante:

"Ne peuvent être désignées comme fonctions comportant temporairement du service à mi-temps celles de directeur, de directeur adjoint, de secrétaire et de receveur."

Dans ce contexte, l'exclusion des secrétaires et receveurs se justifie afin d'empêcher que dans les petites communes, la présente disposition ne recommence à permettre la désignation de ces fonctions comme étant à tâche partielle, ce qui serait contraire à la politique poursuivie depuis le dernier quart de siècle et tendant à assurer le recrutement de secrétaires et de receveurs bien qualifiés.

L'omission du fonctionnaire "assumant la direction d'un service" est motivée par les raisons indiquées sub paragraphe 9 ci-dessus.

Paragraphe 12

ad_a)

A l'échelon communal, et notamment au niveau des communes rurales, la disposition proposée sub 2 a) risquerait d'ouvrir grandement les portes pour les pires abus et des règlements de comptes (politiques) sous le couvert de la santé au travail.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que le texte devrait se limiter à dire:

"La commune protège la santé du fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions selon les conditions et les modalités fixées par un règlement grand-ducal."

La concision d'une disposition légale ne permet guère - sauf à prendre une pondération indue dans l'ensemble du texte fixant le statut - d'exposer avec toutes les nuances requises en la matière l'organisation de la médecine au travail dans la fonction publique. Il suffit donc que la loi en énonce le principe et renvoie à un règlement pour le détail.

Paragraphe 13 à 18

Pas de remarque.

Article 2

Le texte proposé est l'exact parallèle de l'article 2 de la loi du 24 juin 1987; il n'appelle pas de commentaire.

Article 3 (nouveau)

La Chambre est d'avis que les dispositions proposées notamment sub article 1er, paragraphe 1°, b) et c), et paragraphe 11, nécessitent d'abroger toutes les dispositions légales contraires. A défaut, l'article 20 de la loi du 28 juillet 1954, qui est toujours en vigueur, permettrait aux communes d'ignorer les nouvelles règles ci-dessus visées.

Il est donc indispensable d'ajouter une disposition abrogatoire au projet.

Article 3 (du projet)

Pas d'observation sauf que cet article prendra le numéro 4. Pour le reste, la Chambre renvoie à sa remarque liminaire.

Ainsi délibéré en séance plénière le 27 février 1989.

Le Secrétaire,



Le Président,

