



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

MW/PR

P.V. AI 04

## **Commission des Affaires intérieures**

### **Procès-verbal de la réunion du 23 janvier 2017**

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 10 et 17 novembre 2016 et du 1<sup>er</sup> décembre 2016
2. 6932 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, 3. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et 4. de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique  
- Rapporteur : Monsieur Yves Cruchten  
  
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État

\*

Présents : M. Fränk Arndt, Mme Simone Beissel, M. Emile Eicher, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Aly Kaes, Mme Octavie Modert (en rempl. de M. Marc Lies), M. Gilles Roth, M. Roberto Traversini

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

M. Laurent Deville, M. Jean-Lou Hildgen, du Ministère de l'Intérieur

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Yves Cruchten

\*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

\*

#### **1. Approbation de projets de procès-verbal**

Les projets de procès-verbal ne donnent pas lieu à observation et sont approuvés.

## **2. Projet de loi 6932**

- En ce qui concerne l'article 5 initial (nouvel article 3), point 2 du projet de loi, remplaçant l'alinéa 2 de l'article 4, paragraphe 3 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, le Conseil d'État a constaté dans son avis du 21 juillet 2016 que le texte proposé est celui de l'article 2, paragraphe 3, alinéa 5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, sauf à remplacer l'expression « motif grave » par celle de « faute grave ». Tout en suivant le raisonnement, il a néanmoins exigé, sous réserve de sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel, « un parallélisme rigoureux des concepts entre, d'une part, le statut général des fonctionnaires de l'État et, d'autre part, le statut général des fonctionnaires communaux » « dans les dispositions dont l'application peut entraîner des conséquences aussi graves pour la carrière du stagiaire ou du fonctionnaire en service provisoire que la résiliation du rapport de service ».

Par amendement parlementaire du 27 octobre 2016, la commission a maintenu la notion de « motif grave », de sorte que le Conseil d'État lève sa réserve dans son avis complémentaire du 23 décembre 2016.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'État a estimé dans son avis du 21 juillet 2016 que la dernière phrase de l'article 4, paragraphe 3, alinéa 2 de la loi précitée du 24 décembre 1985 serait à supprimer. Cette phrase est libellée comme suit : « En cas de résiliation pour faute grave, le fonctionnaire est entendu préalablement en ses explications et la délégation du personnel, si elle existe, est entendue préalablement en son avis. ».

Il n'existe cependant pas de délégation du personnel dans la fonction publique étatique, mais une représentation du personnel qui n'est pas élue. Dans sa lettre d'amendements du 27 octobre 2016, la commission a expliqué le maintien du principe selon lequel le fonctionnaire est entendu en ses explications et la délégation du personnel est entendue en son avis : « le système de représentation du personnel par une délégation constitue une spécificité du secteur communal, le statut général des fonctionnaires de l'État ne connaissant pas l'institution d'une telle délégation. Dans la mesure où le statut général des fonctionnaires communaux prévoit à plusieurs endroits que la délégation des fonctionnaires est entendue préalablement à la prise de décision par les autorités communales au sujet du fonctionnaire concerné, il est logique de prévoir également une telle consultation en matière de résiliation du service provisoire. Si l'on prévoit donc une consultation de la délégation en la matière, il serait illogique de ne pas entendre l'agent concerné à ce sujet. ».

Dans son avis complémentaire du 23 décembre 2016, le Conseil d'État prend acte des explications fournies et lève son opposition formelle, puisque « la réforme projetée ne touche pas à ce dispositif [que le fonctionnaire est entendu préalablement en ses explications et la délégation du personnel, si elle existe, est entendue préalablement en son avis] qui existe déjà, en l'état, à l'heure actuelle ».

- Le Conseil d'État a également réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel à l'endroit de l'article 11 initial (nouvel article 9) du projet de loi, lequel propose d'ajouter un paragraphe 3 nouveau à l'article 8 de la loi précitée du 24 décembre 1985. Cette disposition prévoit la possibilité de détachement des fonctionnaires communaux à une autre institution publique du secteur communal pour une durée maximale de deux ans, renouvelable par période maximale de deux ans.

L'alinéa 3 du paragraphe nouveau dispose que « le détachement se fait sur accord du fonctionnaire intéressé », sauf pour le détachement dans un syndicat de communes dans lequel sa commune est membre.

Dans son avis du 21 juillet 2016, le Conseil d'État constate que la mesure envisagée correspond à l'article 7 de la loi précitée du 16 avril 1979, sauf en ce qui concerne l'accord du fonctionnaire concerné. Il « n'entrevoit pas les raisons objectives qui expliqueraient cette différence de traitement des fonctionnaires de l'État et des fonctionnaires communaux » et « réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel » en attendant que les auteurs montrent « que la différence de traitement répond aux critères jurisprudentiels » élaborés par la Cour constitutionnelle, « à savoir que la différence de traitement procède de disparités objectives, qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but ».

Dans sa lettre d'amendements, la commission a justifié le maintien du texte gouvernemental par le fait que la situation des fonctionnaires de l'État diffère de celle des fonctionnaires communaux : peu importe l'administration étatique à laquelle appartient le fonctionnaire, l'employeur est toujours la même personne morale, à savoir l'État. Tel n'est pas le cas pour le fonctionnaire communal : un détachement à une autre commune comporte un changement d'employeur et ne correspond donc plus au choix du fonctionnaire de son employeur.

Dans son avis complémentaire du 23 décembre 2016, le Conseil d'État « note que la commission parlementaire se limite dans son raisonnement à des comparaisons impliquant, du côté communal, des détachements entre communes ou entre une commune et un établissement public, et, du côté étatique, des détachements entre administrations. Or, le dispositif étatique couvre d'autres hypothèses et notamment celles d'un détachement d'un fonctionnaire de l'État et d'un fonctionnaire communal vers un établissement public ou vers une organisation internationale, deux cas de figure où le détachement s'opérera entre deux entités juridiques distinctes. À supposer que l'argument du caractère juridiquement distinct des employeurs en cause puisse porter en l'occurrence au niveau d'une comparaison strictement limitée à un détachement entre administrations étatiques et à un détachement entre communes, il reste qu'il tombe à plat par rapport à un détachement à un établissement public ou à une organisation internationale.

Le Conseil d'État ne peut dès lors pas suivre la commission parlementaire dans son raisonnement et maintient, par conséquent, les critiques exprimées dans son avis du 21 juillet 2016 à l'endroit d'un texte qui, dans sa généralité, ne respecte pas le principe de l'égalité de traitement. Au cas où le texte serait maintenu dans sa version actuelle, le Conseil d'État ne pourrait pas accorder la dispense du second vote. ».

La commission ne se rallie pas au Conseil d'État.

L'article 64 du projet de loi prévoit que, sauf l'article 8, point 3, la loi entrera en vigueur « le premier jour du septième mois qui suit celui de sa publication au Mémorial ». Afin de ne pas retarder l'entrée en vigueur, Monsieur le Ministre informe la commission qu'un amendement gouvernemental sera soumis au Conseil d'État, dont l'objet est de réduire le délai de l'entrée en vigueur de six à un mois. Une entrevue avait déjà lieu avec le SYVICOL avant l'émission de l'avis du Conseil d'État pour réduire le délai de l'entrée en vigueur de la future loi à trois mois. Le SYVICOL a entretemps été informé de la proposition de réduction à un mois et n'y voit pas de problème. Monsieur le Ministre annonce des réunions d'information au mois de mars pour préparer les communes aux changements. Des cours seront organisés en coopération avec le ministère de la Fonction publique et la Fédération Générale de la Fonction Communale (FGFC).

Un député rend attentif à un problème qui pourra se poser au plan juridique : un fonctionnaire de l'État pourrait se baser sur l'opposition formelle du Conseil d'État pour invoquer une discrimination à son égard par rapport aux fonctionnaires communaux. (→ **rapport**)

Un autre député estime nécessaire d'insister sur l'argument de la différence des situations, tel que la commission l'a exposée dans sa lettre d'amendements du 27 octobre 2016.

Monsieur le Ministre fait remarquer que si une discrimination peut être invoquée déjà aujourd'hui, il faut néanmoins être conscient que si le Conseil d'État était suivi dans son raisonnement d'une stricte égalité de traitement des fonctionnaires étatiques et communaux, un statut propre à la fonction communale serait superflu, de même qu'une commission centrale. En outre, on ne se trouve pas en présence d'une différence de traitement, puisque le cas d'un détachement se présente différemment pour un fonctionnaire communal que pour un fonctionnaire étatique. Les arguments en faveur de l'accord du fonctionnaire communal à son détachement gardent leur validité, à savoir le changement de patron (le conseil communal nomme les fonctionnaires) et de la compétence territoriale.

La commission ne suit pas le Conseil d'État, en ce qui concerne la façon d'écrire « Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises » (cf. amendement 15), ces termes figurant aux statuts du SYVICOL avec une majuscule comme première lettre.

Au sujet de la réduction du délai de l'entrée en vigueur de la future loi, une députée se demande s'il ne convient pas de prévoir une entrée en vigueur rétroactive pour certaines dispositions, favorables aux fonctionnaires communaux, au motif de l'égalité devant la loi, ces dispositions étant déjà appliquées dans la fonction publique étatique. Quant aux deux transpositions mentionnées ci-avant, notamment les questions de la constitutionnalité ne se posaient pas de la même manière<sup>1</sup>.

Monsieur le Ministre rappelle que l'accord salarial a toujours été considéré comme un paquet, dont certains éléments sont favorables aux fonctionnaires et d'autres défavorables. La mise en vigueur avait lieu en même temps pour tous ces éléments. L'orateur est d'avis que la même logique doit être suivie pour le secteur communal. Il souligne aussi que le projet de loi 6932 fut rapidement déposé (11 janvier 2016) après l'entrée en vigueur (1<sup>er</sup> octobre 2015) de la réforme du statut général des fonctionnaires de l'État du 25 mars 2015.

La même députée se réfère à une lettre de réponse du 20 décembre 2016 de Monsieur le Ministre à l'Association Luxembourgeoise des Bachelors scientifiques des Communes et des Syndicats de Communes (ALBSC a.s.b.l.) et souhaiterait avoir des clarifications sur l'argumentation en rapport avec la majoration d'échelon pour les agents occupant un poste à responsabilité particulière.

Pour Monsieur le Ministre, la commune se compose déjà aujourd'hui de trois « piliers » : le pilier administratif pris en charge par le secrétaire, le pilier financier, dont est chargé le receveur, et le pilier technique. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 n'énumère pas des piliers, mais détermine les fonctions du secrétaire et du receveur. D'autres lois, notamment la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, caractérisent la notion de service technique approprié. Pour l'orateur, il convient de réfléchir à la mise en place d'un quatrième pilier, celui du volet social.

L'ALBSC estimant que le même système de carrière que celui pour le secrétaire et le receveur devrait s'appliquer aux ingénieurs-techniciens, et plus précisément que chaque ingénieur-technicien devrait bénéficier de la majoration d'échelon, Monsieur le Ministre

---

<sup>1</sup> Institution de la Cour constitutionnelle par la révision constitutionnelle du 12 juillet 1996

souligne dans sa lettre de réponse les différences entre ces agents. Chaque commune n'a qu'un seul secrétaire et qu'un seul receveur, mais peut avoir plusieurs ingénieurs-techniciens. Ceux-ci n'assument pas nécessairement « des responsabilités particulières en raison de l'appartenance à leur groupe de traitement », alors que « les secrétaires et receveurs communaux occupent de par la loi communale un tel poste dans la mesure où ils assument des missions légales ». Il est précisé « qu'au moins un fonctionnaire du groupe de traitement intéressé peut bénéficier auprès de chaque commune ou syndicat de communes d'une majoration d'échelon s'il assume des responsabilités particulières », ceci dépendant désormais de l'organigramme de la commune et non plus de la nomination (ancienneté).

Un député tient à ajouter que l'ALBSC critique pour l'essentiel le fait que la loi communale n'accorde pas la même importance au volet technique qu'aux volets administratif et financier et ne le définit pas, alors que ce volet s'est développé considérablement au cours des dernières années.

Luxembourg, le 3 février 2017

Le Secrétaire-administrateur,  
Marianne Weycker

Le Président,  
Claude Haagen