

N° 7246⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI**portant modification de la loi modifiée du 24 décembre 1985
fixant le statut général des fonctionnaires communaux**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INTERIEURES

(18.7.2018)

La Commission se compose de : M. Claude HAAGEN, Président ; M. Yves CRUCHTEN, Rapporteur ; M. Fränk ARNDT, Mme Simone BEISSEL, MM. Emile EICHER, Gast GIBÉRYEN, Max HAHN, Aly KAES, Marc LIES, Mme Lydie POLFER, MM. Gilles ROTH, Roberto TRAVERSINI, Laurent ZEIMET, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 14 février 2018 par le Ministre de l'Intérieur. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et d'une fiche d'évaluation d'impact.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a rendu son avis en date du 22 mars 2018.

Le Conseil d'État a émis son avis le 29 mai 2018.

Dans sa réunion du 12 juin 2018, la commission a désigné M. Yves Cruchten comme rapporteur et a procédé à l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'État.

Le texte a fait l'objet d'amendements gouvernementaux en date du 15 juin 2018.

Dans sa réunion du 11 juillet 2018, la commission a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'État rendu le 26 juin 2018. Elle a adopté le présent rapport le 18 juillet 2018.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le 5 décembre 2016, le Gouvernement a conclu avec la Confédération générale de la fonction publique un accord salarial concernant la fonction publique étatique. Un certain nombre des stipulations de cet accord ont été rendues applicables aux fonctionnaires de l'État par la loi du 9 mai 2018 portant modification 1° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2° de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ; 3° de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État ; 4° de la loi modifiée du 12 mai 2009 portant création d'une École de la 2e Chance ; 5° de la loi modifiée du 22 mai 2009 portant création a) d'un Institut national des langues ; b) de la fonction de professeur de langue luxembourgeoise ; 6° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; 7° de la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer

luxembourgeois ; 8° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'État à un groupe d'indemnité supérieur au sien ; 9° de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État et portant abrogation de la loi modifiée du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'État ainsi que des modalités de mise en vigueur de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État.

Le présent projet de loi a comme objet la transposition dans le secteur communal de ces modifications apportées par la loi du 9 mai 2018. Effectivement, l'usage constamment appliqué veut que toute disposition statutaire applicable aux fonctionnaires de l'État soit transposée également dans la section communale de la fonction publique. Entre autres, le projet de loi introduit de nouvelles dispositions relatives au service à temps partiel.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Dans ses considérations générales de l'avis du 29 mai 2018, le Conseil d'État fait une remarque concernant le parallélisme entre le statut général des fonctionnaires de l'État et le statut général des fonctionnaires communaux. Pour son analyse des articles, il est renvoyé au commentaire ci-dessous.

Dans son avis complémentaire du 26 juin 2018, le Conseil d'État constate que les amendements gouvernementaux du 15 juin 2018 donnent suite aux observations formulées dans son avis initial, en reprenant dans la loi en projet toutes les propositions de modification y recommandées. Par conséquent, il approuve le projet de loi.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Point 1

Sans observation.

Point 2

Ce point consiste à permettre la suspension du service provisoire pendant les périodes de service à temps partiel pour raisons de santé. Il ne donne pas lieu à observation.

Points 3 et 4

Suivant le commentaire fourni par les auteurs, ces points apportent des clarifications au niveau de la terminologie. Ils ne suscitent pas d'observation.

Points 5 et 6

Le point 5 consiste à déterminer un délai minimal entre deux avancements en grade, ce délai étant une année. Il s'agit de régler la situation de carrière des fonctionnaires ayant réussi tardivement à leur examen de promotion ou ayant accompli avec un certain retard les conditions de formation continue prescrites pour accéder à un grade supérieur de leur groupe de traitement.

Le point 6 corrige une incohérence en matière de congé parental, puisque la disposition en vigueur exclut les personnes bénéficiant d'une tâche complète.

Point 7

Le point 7 procède à une adaptation des références qui changeront en raison du nouvel agencement de l'article 32, de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, relatif au service à temps partiel.

Au fond est concernée une modification essentielle : pour pouvoir bénéficier d'un congé parental, il faut être affilié sans interruption pendant au moins douze mois continus précédant immédiatement le début du congé parental. Dans son avis, le Conseil d'État relève « que par les amendements parle-

mentaires du 30 janvier 2018 au projet de loi n° 7182, des modifications supplémentaires visant à supprimer les termes « à un congé parental prévu à l'article 29bis » ont été apportés au statut général des fonctionnaires de l'État. Le commentaire des amendements en question indique à ce sujet que « les modifications envisagées par les amendements 1 et 2 ont pour but de supprimer une contradiction qui existe actuellement entre l'article 29bis relatif au congé parental et l'article 30 relatif au congé sans traitement. En effet, l'article 30 prévoit l'hypothèse d'un congé parental à la suite d'un congé de maternité ayant interrompu un congé sans traitement. Or, pour pouvoir bénéficier d'un congé parental, il faut pouvoir se prévaloir d'une affiliation « sans interruption pendant au moins douze mois continus précédant immédiatement le début du congé parental », ce qui n'est pas le cas lorsque l'agent s'est trouvé en congé sans traitement. ». Ces modifications se retrouvent à l'article I^{er}, point 7°, lettre a), de la loi précitée du 9 mai 2018. Étant donné que le libellé de l'article 31 du statut général des fonctionnaires communaux est identique à celui de l'article 30 du statut général des fonctionnaires de l'État, il est indiqué de supprimer également, à l'article 31, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, et paragraphe 2, alinéa 2, les termes « à un congé parental prévu à l'article 30bis ».

Le Conseil d'État a été suivi dans ses observations.

Point 8

Ce point représente la modification la plus importante, en ce qu'il introduit le service à temps partiel allant de quarante à quatre-vingt-dix pour cent d'une tâche complète. Il s'agit d'une mesure favorable aux agents, tout en représentant un défi pour les administrations, concernant l'organisation de leurs services. Il convient dans ce contexte de préciser que l'administration n'est pas obligée d'accorder le service à temps partiel demandé ; l'intérêt du service continue à primer.

Sous le régime actuel, les fonctions de secrétaire communal et de receveur communal sont exclues du bénéfice du service à temps partiel, sur demande des associations professionnelles respectives. Comme les fonctions dirigeantes dans le secteur étatique ne sont plus exclues, les fonctions précitées dans le secteur communal ne le seront désormais pas non plus, en rappelant que la décision d'accorder le service à temps partiel appartient au collège échevinal.

Le commentaire du texte déposé explique que « Le service à temps partiel à durée déterminée remplacera l'actuel congé pour travail à mi-temps et le service à temps partiel à durée indéterminée remplacera le service à temps partiel tel qu'il est déjà connu à l'heure actuelle.

Ces nouvelles dispositions, qui ont été retenues dans l'accord salarial sur proposition du Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, sont introduites pour les raisons suivantes. D'une part, la possibilité d'accorder un service à temps partiel par paliers (...) entre 40 % et 100)[90] % donne plus de flexibilité aux agents publics (...). D'autre part, l'uniformisation de la terminologie résulte du constat que, à part la durée, il n'y a pas de différence entre le congé pour travail à mi-temps et le service à temps partiel et que ceci engendre des confusions entre l'un et l'autre pour des non-initiés.

Les règles pour le service à temps partiel changent sur deux points importants. D'une part, le service à temps partiel sera pris en compte comme période d'activité de service intégrale pour les avancements et promotions. De ce fait, les règles qui s'appliquent déjà aux employés communaux travaillant à tâche partielle s'appliqueront de la même façon aux fonctionnaires bénéficiant d'un service à temps partiel. En plus, la prise en compte proportionnelle du temps d'activité de service se compliquerait avec l'introduction des nouveaux paliers (...).

En ce qui concerne le service à temps partiel à durée déterminée, il y a lieu de distinguer entre celui auquel l'agent a droit (qui correspond à l'actuel congé pour travail à mi-temps accordé jusqu'à ce que l'enfant fréquente le deuxième cycle de l'enseignement fondamental) et celui que l'agent peut demander et qu'il se voit accorder si l'intérêt du service ne s'y oppose pas.

Concernant le service à temps partiel à durée déterminée auquel l'agent a droit, il y a lieu de préciser que ce droit se limite à un degré de tâche de 50 % ou de 75 % d'une tâche complète. Ceci correspond aux droits dont disposent les agents communaux actuellement, avec l'ajout de la tâche de 75 %. Lorsque l'intérêt du service le permet, l'agent peut se voir accorder un des autres degrés de tâche, mais il ne s'agit pas d'un droit que l'administration ne pourrait pas refuser. ».

Point 9

Sans observation.

Point 10

À l'occasion des modifications apportées au service à temps partiel à l'endroit du point 9, les auteurs ont profité pour conférer une plus grande flexibilité aux autorités communales en matière de création de postes : en effet, le conseil communal pourra désormais créer non seulement des emplois à tâche partielle ou à mi-tâche, mais également des emplois à 75% d'une tâche complète.

Ce point n'appelle pas d'autre observation.

Point 11 initial

La modification apportée par ce point à la fonction publique communale est relative à la protection des données nominatives. Le point 11 initial a pour objet d'introduire, à la suite de l'article 41 de la loi précitée du 24 décembre 1985, un chapitre *10bis* nouveau, par analogie au chapitre *10bis* initialement introduit par le projet de loi 7182. Le Conseil d'État renvoie à ses avis des 21 novembre 2017 et 30 mars 2018 relatif au projet de loi 7182, où il a demandé aux auteurs d'omettre le nouveau dispositif en raison de sa contrariété avec le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. Il a été donné suite à cette demande. Le Conseil d'État exprime la même demande, sous peine d'opposition formelle, à l'égard du point 11 initial et a été suivi. Par ailleurs, par amendement gouvernemental, le point 12 initial a également été supprimé pour assurer un strict parallélisme entre le statut général des fonctionnaires de l'État et le statut général des fonctionnaires communaux.

Point 11

Tel que l'indique le commentaire du texte déposé, les adaptations de l'article 80 ont pour objet de préciser les modalités d'avancement en grade d'un employé communal ayant bénéficié d'une fonctionnarisation. À l'instar des dispositions relatives au changement de groupe de traitement, elles prévoient un délai minimal d'une année entre deux avancements en grade, sous réserve de remplir dans sa nouvelle situation les conditions d'ancienneté à compter de la date de début de carrière dans le groupe d'indemnité initial.

Article II

Cet article transpose le point III.2, dernier alinéa, de l'Accord salarial du 5 décembre 2016 qui prévoit que : « Une mesure transitoire sera introduite afin de permettre aux agents bénéficiant d'un service à temps partiel de 25 % la veille de l'entrée en vigueur du nouveau système, de continuer à en bénéficier aussi longtemps qu'ils ne demandent pas de changement. ».

Article III

Sans observation.

Article IV

Sans observation.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission des Affaires intérieures propose unanimement à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante :

*

PROJET DE LOI
portant modification de la loi modifiée du 24 décembre 1985
fixant le statut général des fonctionnaires communaux

Art. 1^{er}. La loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux est modifiée comme suit :

- 1° À l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, les termes « à la description » sont remplacés par les termes « au profil ».
- 2° À l'article 4, paragraphe 3, alinéa 4, la première phrase est complétée par les termes « ou d'un service à temps partiel pour raisons de santé ».
- 3° L'article 6 est modifié comme suit :
 - a) À l'alinéa 2, lettre c), les termes « description de poste » sont remplacés par les termes « description de fonction ».
 - b) L'alinéa 3 est remplacé comme suit : « La description de fonction, arrêtée par le collège des bourgmestre et échevins, définit les missions et les rôles liés aux fonctions identifiées dans l'organigramme ainsi que les compétences techniques et les compétences comportementales exigées pour l'accomplissement de ces missions et rôles. Le plan de travail individuel se dégage d'une ou de plusieurs descriptions de fonction et définit les activités principales et tâches qui incombent à chaque agent. »
- 4° À l'article 6bis, paragraphe 2, alinéa 2, premier tiret, les termes « les compétences théoriques, les compétences techniques et pratiques et les compétences sociales qui sont définies dans la description de poste » sont remplacés par les termes « les compétences techniques et les compétences comportementales qui sont définies dans la description de fonction ».
- 5° À l'article 7, il est ajouté un nouveau paragraphe 4, libellé comme suit :

« 4. Le délai minimal entre deux avancements en grade est d'une année. »
- 6° À l'article 30ter, paragraphe 3, le terme « partielle » est supprimé.
- 7° L'article 31 est modifié comme suit :
 - a) Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, les termes « à un congé parental prévu à l'article 30bis, à » sont supprimés et les termes « congé pour travail à mi-temps prévu à l'article 32, paragraphe 1^{er} » sont remplacés par les termes « service à temps partiel prévu à l'article 32, paragraphe 2 ».
 - b) Le paragraphe 2 est modifié comme suit :
 - i) À l'alinéa 2, les termes « à un congé parental prévu à l'article 30bis, à » sont supprimés et les termes « congé pour travail à mi-temps prévu à l'article 32, paragraphe 1^{er} » sont remplacés par les termes « service à temps partiel prévu à l'article 32, paragraphe 2 ».
 - ii) À l'alinéa 3, les termes « qui suivent le début du congé sans traitement » sont remplacés par les termes « suivant la fin du congé de maternité ou d'accueil ou, s'il y a lieu, la fin du congé parental ou congé de récréation y consécutifs ».
- 8° L'article 32 est remplacé comme suit :

« Art. 32. Service à temps partiel

(1) Le fonctionnaire peut, sur sa demande écrite, bénéficier d'un service à temps partiel à durée indéterminée, correspondant à quatre-vingt-dix, quatre-vingt, soixante-quinze, soixante-dix, soixante, cinquante ou quarante pour cent d'une tâche complète, sous réserve que l'intérêt du service ne s'y oppose pas. Ce pourcentage est désigné par les termes « degré de la tâche » dans la suite.

(2) Le fonctionnaire a droit, sur sa demande écrite, à un service à temps partiel à durée déterminée, correspondant à soixante-quinze ou cinquante pour cent d'une tâche complète, pour élever un ou plusieurs enfants non encore admis au deuxième cycle de l'enseignement fondamental.

Ce service à temps partiel doit se situer consécutivement au congé de maternité, au congé d'accueil, au congé parental se situant immédiatement à la suite de ceux-ci, au congé sans traitement prévu à l'article 31, paragraphe 1^{er}, ou à une période de congé de récréation.

(3) Le fonctionnaire peut, sur sa demande écrite, bénéficier d'un service à temps partiel à durée déterminée, correspondant à quatre-vingt-dix, quatre-vingt, soixante-quinze, soixante-dix, soixante, cinquante ou quarante pour cent d'une tâche complète, sous réserve que l'intérêt du service ne s'y oppose pas.

Ce service à temps partiel peut être demandé et accordé dans les limites suivantes :

- 1° pour l'éducation des enfants jusqu'à l'âge de seize ans ;
- 2° pour raisons personnelles d'une durée maximale de dix années ;
- 3° pour raisons professionnelles d'une durée maximale de quatre années.

En cas de circonstances exceptionnelles, le collège des bourgmestre et échevins peut accorder une prolongation de deux années au maximum du service à temps partiel prévu sous 3°.

(4) Le service à temps partiel prévu au paragraphe 2 doit être demandé au moins un mois avant la date à partir de laquelle il est sollicité. Les services à temps partiel à durée déterminée prévus au paragraphe 3 doivent être demandés au moins deux mois avant la date à partir de laquelle ils sont sollicités.

Le service à temps partiel à durée déterminée est demandé et accordé par mois entiers, sans préjudice des échéances prévues au paragraphe 2 et au paragraphe 3, sous 1°. Pour le fonctionnaire enseignant, le service à temps partiel à durée déterminée est accordé de façon à ce que sa fin coïncide avec le début d'un trimestre scolaire, s'il y a lieu par prorogation des échéances prévues au paragraphe 2 et au paragraphe 3, sous 1°.

Les services à temps partiel à durée déterminée peuvent chacun être prolongés une fois.

Ils peuvent prendre fin avant leur terme, à la demande de l'agent, si l'intérêt du service le permet et sous réserve de la disponibilité de la partie de la vacance de poste nécessaire.

(5) Le fonctionnaire peut demander une modification du degré de la tâche initialement accordé, mais celui-ci ne peut être accordé que sous réserve que l'intérêt du service ne s'y oppose pas et, en cas d'augmentation du degré de la tâche, que sous réserve de la disponibilité de la partie de la vacance de poste nécessaire.

(6) Le service à temps partiel est à prester quotidiennement, à moins qu'une autre répartition, à fixer d'un commun accord entre le collège des bourgmestre et échevins et l'agent, ne soit retenue.

(7) Si, pendant le service à temps partiel à durée déterminée accordé pour l'éducation des enfants, survient une grossesse ou une adoption, il prend fin et le fonctionnaire a droit à un congé de maternité ou d'accueil, dans les conditions et selon les modalités prévues à l'article 30, ainsi que, s'il y a lieu, à un congé parental prévu à l'article 30bis, à un congé sans traitement prévu à l'article 31, paragraphe 1^{er}, ou à un service à temps partiel à durée déterminée prévu au paragraphe 2.

Pour le cas de survenance d'une grossesse, le service à temps partiel à durée déterminée du fonctionnaire masculin qui devient père ne prend pas fin, mais ce dernier a droit, sur sa demande, soit à une prolongation de ce service à temps partiel dans la limite de la durée maximale prévue au paragraphe 2, soit au congé sans traitement prévu à l'article 31, paragraphe 1^{er}, avec effet à partir de la fin du congé de maternité.

Le congé de maternité ou d'accueil ainsi accordé n'est rémunéré à concurrence d'une tâche complète que s'il survient durant les deux premières années suivant la fin du congé de maternité ou d'accueil ou, s'il y a lieu, la fin du congé parental ou congé de récréation y consécutifs.

(8) Pendant le service à temps partiel, le fonctionnaire a droit au traitement, aux accessoires de traitement et au congé de récréation proportionnellement au degré de sa tâche.

Toutefois, le service à temps partiel est considéré comme période d'activité de service intégrale pour l'application des avancements en échelon, des avancements en traitement, pour les promotions ainsi que pour le droit d'admission à l'examen de promotion.

(9) Au terme du service à temps partiel à durée déterminée, le fonctionnaire assume à nouveau ses fonctions à temps plein dans son service d'origine et dans le même groupe de traitement.

(10) Le fonctionnaire peut cumuler deux services à temps partiel à durée indéterminée relevant du même groupe de traitement dans deux institutions communales différentes, sous réserve que

l'intérêt du service ne s'y oppose pas et sous réserve que le total des deux tâches n'excède pas une tâche complète. Ce cumul ne peut pas être accordé au fonctionnaire en service provisoire.

Le fonctionnaire bénéficiaire d'un service à temps partiel à durée déterminée ne peut exercer aucune activité lucrative au sens de l'article 16, paragraphe 5. Cette interdiction ne s'applique pas lorsque le service à temps partiel est accordé pour des raisons professionnelles.

(11) Ne peut bénéficier d'un service à temps partiel, le fonctionnaire bénéficiant d'un congé sans traitement ou d'un congé parental, pendant la durée de ces congés.

(12) Les décisions relatives aux services à temps partiel sont prises par le collège des bourgmestre et échevins, sur avis de la délégation du personnel, si elle existe. L'avis de la représentation du personnel n'est pas requis pour l'octroi du service à temps partiel prévu au paragraphe 2.

La décision est communiquée au fonctionnaire au moins deux semaines avant la date à partir de laquelle le service à temps partiel est sollicité.

9° L'article 33 est modifié comme suit :

- a) À l'alinéa 1^{er}, les termes « congé pour travail à mi-temps » sont remplacés par les termes « service à temps partiel à durée déterminée » et les termes « 32, paragraphe 1 » sont remplacés par les termes « 32, paragraphe 2, ».
- b) À l'alinéa 2, les termes « congés pour travail à mi-temps visés aux paragraphes 1 et 2 sub a) de l'article 32 » sont remplacés par les termes « services à temps partiel à durée déterminée visés à l'article 32, paragraphe 2 et paragraphe 3, alinéa 2, sous 1° ».

10° L'article 34 est remplacé comme suit :

« Le conseil communal peut, pour des raisons dûment motivées et sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, créer des emplois à mi-temps respectivement des postes à raison de soixante-quinze pour cent d'une tâche complète. »

11° À l'article 94, paragraphe 2, les alinéas 3, 4 et 5 sont remplacés comme suit : « L'employé qui a réussi à l'examen précité est nommé en qualité de fonctionnaire au même niveau de groupe de traitement et aux mêmes grade et échelon qu'il avait atteints avant sa fonctionnarisation. Il est censé remplir toutes les conditions légales prévues pour y être nommé. Le traitement auquel a droit l'agent au moment de sa nomination comme fonctionnaire ne peut pas être supérieur à celui qu'il toucherait par application des dispositions réglementaires à prendre sur la base de l'article 22, alinéa 1^{er}, s'il avait bénéficié d'une nomination au même groupe de traitement en tant que fonctionnaire dès son entrée en service. En cas de fonctionnarisation d'un employé dont la rémunération est fixée en exécution des dispositions réglementaires à prendre sur la base de l'article 22, alinéa 2, la fixation du niveau de groupe de traitement, du grade et de l'échelon est effectuée sur avis préalable conforme du ministre de l'Intérieur.

Les avancements et promotions ultérieurs se font après chaque fois un délai minimal d'une année dans le nouveau groupe de traitement, sous réserve de remplir au total l'ancienneté requise pour les avancements en grade de son nouveau groupe de traitement à compter de la date de début de carrière du groupe d'indemnité initial. »

Art. II. Les fonctionnaires bénéficiant, la veille de l'entrée en vigueur de la présente loi, d'un service à temps partiel de vingt-cinq pour cent d'une tâche complète continuent à en bénéficier aussi longtemps qu'ils ne se voient pas accorder de changement.

Art. III. Les références au congé pour travail à mi-temps s'entendent comme référence au service à temps partiel à durée déterminée.

Art. IV. La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Luxembourg, le 18 juillet 2018

Le Rapporteur,
Yves CRUCHTEN

Le Président,
Claude HAAGEN

