

N° 7445²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2018-2019

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 modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut
national d'administration publique**

* * *

**AVIS DU SYVICOL DES VILLES ET COMMUNES
LUXEMBOURGEOISES**

(10.7.2019)

I. REMARQUES GENERALES

Le SYVICOL remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 6 juin 2019, 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 modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique.

L'objectif principal de ce texte consiste dans la transposition dans le secteur communal de certains éléments de l'avenant du 15 juin 2018 à l'accord salarial conclu le 5 décembre 2016 entre le Gouvernement et la CGFP.

Au niveau étatique, la transposition est prévue par le projet de loi n°7418. Contrairement à ce dernier, le projet sous revue ne couvre pas les stipulations de l'avenant relatives aux traitements, cette matière, dans le secteur communal, relevant du pouvoir réglementaire¹.

Les deux projets de loi ont été déposés à la Chambre des Députés dans l'espace de quelque 3 mois², ce qui, comparé à d'autres réformes du passé, est un écart relativement limité. Rappelons que le projet de loi n°6932, qui est à la source de la réforme de la Fonction publique communale du 1^{er} septembre 2017, n'a été déposé que le 11 janvier 2016, à un moment donc où, du côté de l'Etat, la même réforme était déjà en vigueur depuis 3 mois. Le SYVICOL en félicite le Gouvernement et espère qu'il soit possible, au cours de la procédure législative, de réduire l'écart encore davantage, afin que les deux textes entrent en vigueur au même moment.

Par l'avenant que le projet sous revue transposera en partie, le Gouvernement s'est engagé à proposer au législateur de revenir sur certains éléments de la réforme dans la Fonction publique de 2015, respectivement de 2017 pour ce qui est du secteur communal. Il prévoit en effet que la durée du service provisoire – augmentée à 3 ans par ladite réforme – soit ramenée à sa durée initiale de 2 ans et que les indemnités de stage réduites – introduites à la même occasion – soient supprimées et remplacées par les règles antérieures. En outre, l'avenant stipule que des mesures particulières soient mises en place en faveur des agents admis au service provisoire sous le régime actuel, afin de faire disparaître rétroactivement une partie des effets de la réforme susmentionnée.

En vertu du principe d'assimilation entre les secteurs étatique et communal, cet engagement ne lie pas seulement l'Etat, mais tout aussi bien les communes. Comme le précisent d'ailleurs les auteurs à juste titre dans l'exposé des motifs, les coûts engendrés par le projet seront à charge exclusive des communes.

1 Article 22 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux

2 Le 4 mars 2019 pour le n°7418 et le 11 juin 2019 pour le n°7445

Le SYVICOL ne dispose pas des données nécessaires pour calculer avec précision l'enjeu financier de cette « réforme de la réforme » dans le secteur communal. Cependant, sachant que le coût total est estimé à 44,3 millions d'euros pour le secteur étatique³, et en se basant sur les nombres de fonctionnaires et employés publics dans les deux secteurs fournis par le STATEC⁴, les coûts pour les communes seront sans doute substantiels.

Ces dernières se verront donc imposer d'un jour à l'autre une hausse sensible de leurs frais de personnel, sans qu'elles n'aient été impliquées dans les négociations salariales y relatives ou même consultées dans le cadre de celles-ci. Tenues à l'écart de ces discussions, elles subissent passivement ce qui a été décidé entre le Gouvernement et le syndicat représentatif du secteur étatique.

Certes, le SYVICOL a été demandé en son avis sur les projets de loi (texte commenté) et de règlement grand-ducal de transposition de l'avenant dans le secteur communal, mais ceci ne lui permet de défendre les intérêts des communes que de manière très limitée, les décisions essentielles ayant été prises en amont de la rédaction de ces textes.

Le SYVICOL se doit partant de réitérer avec insistance sa revendication de longue date, qui consiste à faire participer ses représentants, aux côtés du Gouvernement, aux négociations salariales concernant la Fonction publique.

*

II. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 1^{er}, point 4^o

Le point 4^o de l'article 1^{er} du projet sous revue est indépendant de la transposition de l'avenant à l'accord salarial. Il vise à inscrire dans la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux un nouvel article 21quater énonçant des dispositions relatives aux dispenses de service identiques à celles de l'article 19quater de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat. Ledit article a été introduit par la loi du 1^{er} août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique.

Précédemment, dans le secteur étatique, les dispenses de service se fondaient sur le règlement grand-ducal du 12 novembre 2011 portant fixation de la durée normale de travail et des modalités de l'horaire mobile dans les administrations de l'Etat⁵, dont l'article 9, paragraphe 2 énumérait, de façon non limitative, les cas de figure suivants : « l'accomplissement des devoirs civiques et politiques; les convocations auprès d'instances officielles; les absences résultant de la formation professionnelle; les consultations de médecin et les soins prescrits par un médecin et pris en charge par la Caisse nationale de santé; la participation autorisée à l'enterrement d'un collègue de travail proche ».

Toujours du côté étatique, les nouvelles règles avaient pour but, notamment, d'apporter davantage de clarté et de précisions⁶, par exemple en soumettant les visites médicales sans obligation de présenter un certificat à une limite de durée.

Dans le secteur communal, certaines des dispenses de service prévues existent d'ores et déjà sur une autre base. Ainsi, par exemple, selon l'article 28, paragraphe 2 du règlement grand-ducal du 21 octobre 1987 concernant le temps de travail et les congés des fonctionnaires communaux, un congé exceptionnel de 4 heures est accordé au fonctionnaire pour chaque don de sang, ce qui correspond au point 6^o des dispenses de service prévues.

En principe, cependant, l'établissement de l'horaire de travail est de la compétence du collège des bourgmestre et échevins, dans les limites posées par les lois et règlements applicables. Cette compétence inclut celle d'émettre des règles sur d'éventuelles dispenses de service non prévues par un texte supérieur. Les communes se sont donc donné des règlements internes sur la matière, en dialogue, le cas échéant, avec les délégations du personnel.

3 Fiche financière jointe au projet de loi n°7418

4 Secteur étatique : 31 381, secteur communal : 5 388 (Source : « Emploi statutaire dans le secteur public 1960-2017 », <https://statistiques.public.lu>)

5 Abrogé par règlement grand-ducal du 1^{er} août 2018

6 Source : Document parlementaire 7171⁰³, commentaire de l'amendement 11

Le SYVICOL souligne qu'il lui tient à coeur que les fonctionnaires et employés communaux bénéficient des mêmes avantages que leurs collègues du secteur étatique. Pour cette raison, il ne s'oppose pas formellement à l'introduction de règles uniformes concernant les dispenses de service, même s'il s'agit évidemment d'une restriction de l'autonomie communale, et même si on peut se demander si certaines d'entre-elles, en l'occurrence celles prévues aux points 2 (contrôle technique d'un véhicule) et 5 (visite aux administrations étatiques ou communales dont les heures d'ouverture correspondent aux heures de travail du fonctionnaire) sont encore justifiées, grâce à la flexibilité introduite par le compte épargne-temps et au fait qu'un nombre toujours croissant de démarches administratives peuvent être effectuées en ligne.

Il donne cependant à considérer que les règlements communaux existants sur les horaires de travail peuvent contenir des dispositions plus ou moins avantageuses pour le personnel que celles prévues par le paragraphe commenté, et qu'ils devront donc être adaptés, voire renégociés, pour tenir compte du changement législatif.

Si elles veulent éviter des inégalités de traitement entre leurs agents, les communes devront procéder aux modifications en question non seulement pour les fonctionnaires et employés communaux, mais également pour le personnel relevant d'autres statuts.

Pour limiter l'impact sur l'organisation des administrations communales sans désavantager le personnel, le SYVICOL se demande donc s'il ne serait pas opportun de compléter le paragraphe commenté d'une disposition selon laquelle les dispenses prévues ne sont dues que dans la mesure où les règlements internes ne contiennent pas de mesures équivalentes.

D'une façon plus générale, le SYVICOL se demande si les partenaires sociaux, en négociant des mesures comme celle commentée, ont toujours conscience de leurs répercussions sur le niveau communal. Il estime que certains problèmes de mise en oeuvre pourraient être évités en association ses représentants dès le départ au processus de décision.

Article 3, paragraphes 2 et 3

Les paragraphes 2 et 3 de l'article 3 règlent la situation des agents admis au service provisoire après le 31 août 2017, donc sous les règles introduites par la réforme de la même année, qui, au moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet, ont achevé au moins 2 ans de leur service provisoire.

Selon le paragraphe 2, le fonctionnaire qui, à ce moment, a passé l'examen d'admission définitive « bénéficie de sa nomination définitive » avec effet à la date d'entrée en vigueur de la loi. Le paragraphe 3 s'intéresse aux agents qui n'ont, toujours à la même date, pas encore réussi à l'examen d'admission définitive et dispose qu'un tel fonctionnaire « bénéficie » de sa nomination définitive le premier jour du mois suivant la réussite à l'examen.

L'emploi du verbe bénéficier donne à croire – et le commentaire des articles semble confirmer une telle analyse – que la nomination définitive se ferait par le seul effet de la loi. Le SYVICOL s'opposerait à tout automatisme dans cette matière, en rappelant que la nomination définitive, conformément à l'article 5 de la loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, a lieu par décision du conseil communal, décision qui peut parfaitement être négative.

Aux yeux du SYVICOL, il importerait de clarifier les dispositions commentées dans ce sens.

Article 3, paragraphe 4

Le paragraphe 4 vient compléter les précédents, dont les effets rétroactifs sur la rémunération des agents admis au service provisoire après le 31 août 2017 ne s'étendent pas au-delà du 1^{er} janvier 2019, peu importe la date réelle de la nomination provisoire.

Il a pour objectif de faire disparaître rétroactivement les effets de la réforme de 2017 concernant le service provisoire sur le droit à la pension des agents concernés. A cette fin il oblige, pour la période précédant le 1^{er} janvier 2019, les communes à calculer les cotisations pour pension de tous les agents admis au service provisoire après le 31 août 2017 sur base du traitement auquel ils auraient eu droit si les règles mises en place par le texte sous revue avaient existé dès leur recrutement. La différence entre les sommes ainsi obtenues et celles réellement versées est mise à charge des communes, y compris les parts salariales.

Sans parler des dépenses additionnelles que cette disposition causera aux communes, le SYVICOL se pose des questions sur sa mise en pratique. En effet, les cotisations sociales sont normalement prélevées sur base du traitement déclaré par l'employeur au Centre commun de la sécurité sociale. Dans

ces opérations, il n'est pas possible de dissocier les cotisations pour pension de celles dues pour les autres branches de la sécurité sociale.

Afin que les communes soient à même de respecter les dispositions en question, il faut donc définir une procédure spécifique dans les textes afférents.

Article 3, paragraphe 5

Ce paragraphe appelle l'observation, formulée déjà à l'endroit des paragraphes 2 et 3, que la nomination définitive nécessite une décision du conseil communal. Il devrait par conséquent être modifié de la même manière que les précités.

En outre, le SYVICOL se demande s'il ne faudrait pas, à l'instar des paragraphes précédents, modifier la dernière phrase comme suit : « Pour l'application des avancements en échelon et en grade, cette nomination est considérée comme étant survenue le lendemain de la fin du service provisoire calculé selon les nouvelles dispositions introduites par la présente loi. »

Article 4

L'article 4 fixe l'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} jour du 1^{er} mois suivant sa publication au Journal officiel. Tout en comprenant le souhait de transposer l'avenant à l'accord salarial rapidement, le SYVICOL tient à signaler que la mise en œuvre de réformes au niveau du statut général et des traitements des fonctionnaires communaux, surtout lorsqu'elles nécessitent de nombreux recalculs et reconstitutions de carrières, est difficilement réalisable endéans des délais aussi serrés.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 10 juillet 2019