



Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Procès-verbal de la réunion du 28 novembre 2019

Ordre du jour :

1. 7445 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
- Rapporteur : Monsieur Dan Biancalana

- Examen de l'avis du Conseil d'État
2. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 21 octobre (réunion jointe) et des 7 (réunion de 15.30 heures) et 14 novembre (réunion de 13.45 heures) 2019

*

Présents : M. Guy Arendt, M. François Benoy, Mme Djuna Bernard (en rempl. de M. Marc Hansen), M. Dan Biancalana, M. Alex Bodry, M. Sven Clement (en rempl. de M. Marc Goergen), M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Claude Haagen, Mme Martine Hansen (en rempl. de M. Michel Wolter), Mme Carole Hartmann (en rempl. de M. Max Hahn), M. Aly Kaes, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

Mme Mireille Cruchten, M. Jean-Lou Hildgen, Direction des Affaires communales, du Ministère de l'Intérieur

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Georges Mischo

*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission

*

1. Projet de loi 7445

Tout comme le projet de loi 7418¹ pour la Fonction publique étatique, le projet de loi 7445 a pour objet de transposer dans la Fonction publique communale certains points de l'avenant du 15 juin 2018 à l'accord salarial du 5 décembre 2015 conclu entre le Gouvernement et la Confédération générale de la Fonction publique. La transposition se fera par ailleurs au moyen de deux règlements grand-ducaux, comme ajoute Madame la Ministre. À noter que la suppression de la règle dite « 80-80-90 » pourra être transposée dans le secteur communal en même temps que dans le secteur étatique, ceci par règlement grand-ducal, donc sans attendre l'entrée en vigueur de la future loi, puisque la base légale de cette règle est la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Mettant l'accent sur une transposition dans un délai rapproché, Madame la Ministre tient à remercier la commission de sa flexibilité et d'avoir ainsi rendu possible rapidement la présente réunion en dehors de la plage fixe.

Un représentant ministériel explique que les amendements correspondent à deux exceptions près, qui concernent des spécificités communales, à ceux apportés au projet de loi 7418.

Le premier amendement donne suite à l'opposition formelle du Conseil d'État, exprimée face à l'« imprécision et à l'insécurité juridique » du libellé de l'article 1^{er} du projet de loi modifiant l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 6 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux. Le texte prévoit notamment que l'admission au service communal « est également refusée aux candidats dont le contrat d'employé communal ou de salarié a été résilié par décision motivée ». Par conséquent, il est proposé de remplacer les termes « par décision motivée » par la référence à l'article 5 du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux, d'ailleurs mentionné par les auteurs du projet de loi dans le commentaire de l'article 1^{er}.

L'amendement 2 concerne l'article 1^{er}, 2^o, b), i) qui modifie l'article 4, paragraphe 3, alinéa 4 de la loi précitée du 24 décembre 1985. Le Conseil d'État note que les modifications de l'article 4 « visent notamment à allonger la liste des cas dans lesquels le service provisoire peut être suspendu en y ajoutant celui où l'agent concerné peut demander une telle suspension « dans des cas exceptionnels et pour des raisons dûment motivées » ». Il relève le flou des termes utilisés et « la marge d'interprétation qui en découle », comme il l'a fait dans son avis du 2 juillet 2019 relatif au projet de loi 7418. En effet, le ministre disposerait ainsi d'« un pouvoir discrétionnaire qui n'est pas circonscrit ».

Le libellé a été maintenu au projet de loi 7418, puisqu'il laisse une certaine flexibilité à l'employeur et au stagiaire pour décider une suspension du service provisoire. Il s'agit de ne pas trop restreindre le nombre de cas pouvant être visés et donc d'éviter le risque de ne pas pouvoir couvrir certaines situations exceptionnelles qui pourraient se présenter. Par ailleurs, l'enjeu est minime, puisqu'une suspension du stage implique une suspension du traitement du fonctionnaire en service provisoire, de sorte que l'employeur n'a pas de coûts à supporter pendant ce temps.

¹ Loi du 15 décembre 2019 portant modification :

1^o de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ;

2^o de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique ;

3^o 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 ;

4^o de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État ;

5^o de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale ;

6^o de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Par contre, une modification a été opérée au niveau de la durée de suspension et est également proposée pour le présent projet de loi, à savoir douze mois au maximum, ce qui correspond à la durée maximale de prolongation du service provisoire.

L'amendement 3 se rapporte à l'article 1^{er}, 3^o, b), iv), disposition qui ajoute à l'article 6*bis*, paragraphe 3 de la loi précitée du 24 décembre 1985 un alinéa 4 qui a trait à l'entretien d'appréciation. Selon l'alinéa 4 nouveau, si cet entretien ne peut avoir lieu au cours des trois derniers mois de la période de référence en raison d'une absence prolongée du fonctionnaire en service provisoire, la période de référence et, le cas échéant, le service provisoire sont prolongés jusqu'au jour de la constatation du résultat de l'appréciation.

Le Conseil d'État note que, « Contrairement à la disposition relative à l'appréciation des fonctionnaires en cas d'absence, telle qu'elle figurera à l'avenir à l'article 6*bis*, paragraphe 2, alinéa 5, de la loi précitée du 24 décembre 1985, la disposition sous avis ne précise pas le délai dans lequel devra avoir lieu l'entretien d'appréciation. Le commentaire des articles reste muet concernant la raison de cette différenciation. Le Conseil d'État est d'avis qu'il conviendrait de compléter la disposition sous avis par un délai maximal, délai qui pourrait, à titre d'exemple, être fixé en fonction de la durée de l'absence dont il est question. ».

Par conséquent, il est proposé de prévoir un délai maximal. L'alinéa 4 nouveau est complété par le même délai que celui ajouté par l'article 3, 1^o, a) du projet de loi 7418 à l'article 4*bis*, paragraphe 3, alinéa 4 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, à savoir que la constatation du résultat de l'appréciation doit être effectuée au cours des deux premiers mois du retour du fonctionnaire en service provisoire.

L'amendement 4 apporte une série de modifications à l'article 3 du projet de loi relatif aux dispositions transitoires. En effet, la réduction du service provisoire de trois à deux ans implique des modifications pour en faire bénéficier les fonctionnaires en service provisoire.

Les alinéas 1^{er} et 2 du paragraphe 1^{er}, de même que les paragraphes subséquents concernés, sont complétés pour tenir compte des accessoires de traitement du fonctionnaire communal et des accessoires d'indemnité de l'employé communal. Par les modifications, le bénéfice de tels éventuels suppléments sera avancé à la même date que la nomination définitive du fonctionnaire communal ou le début de carrière de l'employé communal.

À l'alinéa 3, il est tenu compte d'une observation du Conseil d'État qui note que « L'alinéa 3 du paragraphe 1^{er} prévoit, en ce qui concerne la rémunération, que l'effet des nominations définitives supposées être intervenues un an plus tôt ne joue qu'à partir du 1^{er} janvier 2019 ou « si la date d'effet de la nomination définitive ou du début de carrière est postérieure, à partir de celle-ci ». ». Le Conseil d'État s'interroge sur les cas de figure que les auteurs ont entendu viser par ces termes, « étant donné que le paragraphe 1^{er} vise spécifiquement les agents qui ont déjà été nommés avant l'entrée en vigueur de la loi en projet ». En effet, leur nomination étant censée être intervenue un an plus tôt, le Conseil d'État ne voit pas comment cette date « fictive » de la nomination pourrait être postérieure au 1^{er} janvier 2019. Il est partant proposé de supprimer le bout de phrase « ou, si la date d'effet de la nomination ou du début de carrière est postérieure, à partir de celle-ci ».

Au paragraphe 2 est ajoutée comme condition de la nomination définitive d'avoir passé avec succès, en plus de l'examen d'admission définitive, l'entretien d'appréciation.

En outre, il est proposé de suivre le SYVICOL² qui, dans son avis du 10 juillet 2019, constate que « Selon le paragraphe 2, le fonctionnaire qui, à ce moment [au moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet], a passé l'examen d'admission définitive « bénéficie de sa

² Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

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. ».

Les paragraphes 2, 3 et 5 sont dès lors complétés par la mention de la décision du conseil communal.

Concernant le paragraphe 4, le Conseil d'État formule une opposition formelle, constatant que « la disposition sous examen se réfère aux agents visés aux paragraphes 1^{er} à 3 de l'article sous revue et n'a, par voie de conséquence, vocation à s'appliquer qu'aux agents en question. Les dispositions du paragraphe 4 ne sont cependant pas de nature à couvrir la totalité des agents concernés. À titre d'exemple, le Conseil d'État voudrait mettre en avant la situation du fonctionnaire ayant commencé son service provisoire d'une durée de trois ans le 1^{er} octobre 2018 et qui, par l'effet de la loi en projet, entrée par hypothèse en vigueur en octobre 2019, terminerait son service provisoire le 1^{er} octobre 2020. Cet agent ne sera couvert par aucun des cas de figure visés aux paragraphes 1^{er} à 3. Ainsi, il n'aura pas été nommé avant l'entrée en vigueur de la loi en projet (paragraphe 1^{er}), il n'aura pas passé avec succès l'examen d'admission définitive (paragraphe 2) et ne bénéficierait pas non plus de l'application des dispositions du paragraphe 3 vu que, même si on lui applique le dispositif à venir, il se trouvera toujours en période de service provisoire. Il perdrait de ce fait, pour les mois d'octobre à décembre de l'année 2018, le bénéfice du recalcul des cotisations prévu au paragraphe 4. Le Conseil d'État constate que, selon le commentaire des articles, le paragraphe sous examen transpose l'un des points prévus dans l'avenant du 15 juin 2018 à l'accord salarial conclu en date du 5 décembre 2016 entre le Gouvernement et la Confédération générale de la Fonction publique. Or, il convient de noter que l'avenant en question prévoit que « [...] les parts patronale et salariale des cotisations pour pension pour la période précédant le 1^{er} janvier 2019 sont calculées comme si les mesures prévues sous a) et b) avaient déjà existé et la différence entre ces cotisations et celles qui ont effectivement été payées est prise en charge par l'État » sans distinguer entre les agents admis au service provisoire avant le 1^{er} janvier 2019. De l'avis du Conseil d'État, la disposition sous examen se heurte au principe d'égalité, inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution. »

Les auteurs du projet de loi proposent de compléter la reformulation du paragraphe 4 proposée par le Conseil d'État par une phrase ayant trait à la prise en charge par l'État de la contribution pour pension des agents communaux, prévue à l'article 72, 2^o 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, qui s'élève à 14,7% de la rémunération d'un agent communal, affilié à la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux. En effet, les cotisations et contributions à celle-ci se composent comme suit : 8% sont à charge de l'agent communal, 20,3% à charge de la commune et 14,7% à charge de l'État.

Il est par ailleurs proposé d'ajouter deux paragraphes 8 et 9 nouveaux. Le paragraphe 8 règle le cas de l'employé communal, dont le début de carrière est avancé d'un an par la réduction du service provisoire à deux ans, mais qui n'a pas encore pu suivre une formation générale à l'Institut national d'administration publique (INAP), celle-ci étant en train d'être

mise en place par règlement grand-ducal. Cette formation pourra alors être faite au cours des trois années à partir de l'entrée en vigueur de son contrat de travail à durée indéterminée (CDI). Il est rappelé dans ce contexte que, tout comme les employés d'État, les employés communaux suivent des formations sans passer d'examen, en raison du fait qu'ils ne font pas l'objet d'une nomination, mais sont embauchés sur base d'un contrat de travail. Du point de vue juridique, une clause résolutoire pour le cas d'échec à l'examen aurait en effet difficilement pu être insérée au contrat.

Le paragraphe 9 prévoit que les agents ayant changé de statut (employé devenu fonctionnaire et inversement) au cours de la période transitoire bénéficient des mêmes dispositions pour éviter une perte de revenu. D'éventuels suppléments de traitement ou d'indemnité sont également pris en compte pour le calcul des cotisations pour pension à prendre en charge par l'employeur communal et l'État.

Madame la Ministre assure que le personnel du ministère sera à disposition des communes pour leur fournir le soutien nécessaire dans la transposition. La formation en service provisoire est en cours d'être modernisée pour mieux répondre aux besoins des agents dans l'exercice de leur tâche.

En réponse à une question de Mme Martine Hansen (CSV), un représentant du ministère explique qu'il n'y aura pas de changement à la bonification d'ancienneté pour l'employé qui devient fonctionnaire. Par le passé, les années de service prestées par les employés et fonctionnaires communaux dans la fonction publique étaient toujours prises en compte en entier. La réforme apporte un changement au niveau des années de travail dans le secteur privé, à savoir que celles-ci seront désormais également prises en compte en entier et non plus à moitié.

Rappelant que la prise en compte est limitée actuellement à douze années de travail dans le secteur privé, M. Gilles Roth (CSV) pose la question de la constitutionnalité du changement, puisque la prise en compte en entier créera des inégalités. L'agent embauché avant l'entrée en vigueur de la future loi aura un désavantage par rapport à celui embauché après l'entrée en vigueur. Une disposition transitoire devrait y remédier.

M. Aly Kaes (CSV) se rallie à l'orateur précédent et insiste sur la nécessité de réfléchir à une solution.

Un représentant du ministère précise qu'il ne s'agit pas d'une modification isolée, mais du remplacement d'un paquet de mesures par un autre. En plus, le nouveau système ne prendra en compte que les années de travail actives, alors que le système actuel inclut dans le calcul toutes les années. Si la réforme peut représenter un désavantage pour les uns, elle pourra tout aussi bien constituer un avantage pour d'autres. En outre, le Conseil d'État ne s'est pas opposé formellement à ce changement dans le cadre du projet de loi 7418. Pour le secteur communal, cette augmentation de 50% à 100% de la bonification d'ancienneté fera l'objet d'un des deux règlements grand-ducaux mentionnés ci-dessus.

M. Alex Bodry (LSAP) s'étonne des réserves exprimées, alors qu'il s'agit d'une réalité de longue date dans la fonction publique étatique. Par ailleurs, il est tout à fait normal qu'une personne soit embauchée à un moment donné aux conditions légales en vigueur et qu'un changement légal qui intervient par la suite implique qu'une autre personne embauchée sous le nouveau régime est soumise aux nouvelles dispositions. Un nouveau régime plus favorable ne peut pas s'appliquer de manière illimitée dans le passé, de même que des dispositions transitoires doivent avoir une durée limitée. Par conséquent, l'orateur considère qu'il n'existe ici pas de problème de conformité à la Constitution.

Pour M. Roth, la question se pose concrètement dans la pratique, puisque l'inégalité sera difficile à expliquer aux agents concernés. Mme Lydie Polfer (DP) trouve logique d'appliquer au secteur communal les mêmes règles en la matière qu'au secteur étatique, tout en étant consciente que cette situation pourra donner lieu à des revendications de la part des intéressés.

M. Sven Clement (Piraten) s'intéressant à l'impact financier des mesures, une fiche financière n'ayant pas été établie, Madame la Ministre indique qu'une appréciation n'est à l'heure actuelle pas possible. La question se justifie pleinement dans l'intérêt de la transparence. Le ministère est en train de développer sa digitalisation et pourra alors mieux archiver les données fournies par les communes pour acquérir une vue d'ensemble.

La commission adopte à l'unanimité les amendements proposés.

2. Approbation de projets de procès-verbal

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

Le Président de la Commission des Affaires intérieures
et de l'Egalité entre les femmes et les hommes,
Dan Biancalana