

N° 5846

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

introduisant des dispositions pour permettre aux communes opérant dans les domaines de l'électricité ou du gaz de se réorganiser dans le contexte du marché libéralisé de ces énergies

* * *

(Dépôt: le 27.2.2008)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (14.2.2008).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs.....	4
4) Commentaire des articles.....	4

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi introduisant des dispositions pour permettre aux communes opérant dans les domaines de l'électricité ou du gaz de se réorganiser dans le contexte du marché libéralisé de ces énergies.

Palais de Luxembourg, le 14 février 2008

*Le Ministre de l'Intérieur et
de l'Aménagement du territoire,*

Jean-Marie HALSDORF

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1er. (1) Toute commune qui, en exécution de l'article 173bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, a pris des participations financières d'au moins 50% dans une société de droit privé agissant dans le domaine de l'électricité ou du gaz et ayant repris une activité dans le domaine concerné jusqu'alors exercée par les services communaux, peut procéder au profit de cette société à un prêt temporaire de main-d'oeuvre concernant des agents communaux bénéficiant du statut du fonctionnaire communal ou engagés en qualité d'employé communal et affectés aux services communaux opérant dans le domaine visé au moment de la prise de participation de la commune dans la société de droit privé. La participation financière communale d'au moins 50% doit être maintenue pendant toute la durée du prêt de main-d'oeuvre à la société.

(2) Les dispositions du paragraphe (1) sont également applicables à toute commune qui a pris ensemble avec d'autres communes ou avec l'Etat des participations financières dans une société de droit privé répondant aux critères énoncés au paragraphe (1) à condition que la participation financière totale des entités publiques soit d'au moins 34% et qu'elle constitue la participation la plus importante de tous les actionnaires de la société concernée. Ces conditions doivent être maintenues pendant toute la durée du prêt de main-d'oeuvre à la société.

(3) Le prêt temporaire de main-d'oeuvre prévu aux paragraphes (1) et (2) du présent article ne peut être opéré que dans un délai d'une année à partir de la date de l'acte notarié arrêtant la participation financière de la ou des communes et, le cas échéant de l'Etat, dans la société intéressée.

(4) Lorsque la participation financière d'une ou de plusieurs communes dans une société de droit privé, telle qu'elle figure aux paragraphes (1) et (2) du présent article, a été dûment autorisée par arrêté grand-ducal avant l'entrée en vigueur de la présente loi, le prêt temporaire de main-d'oeuvre ne peut être opéré que dans un délai d'une année à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 2. (1) Le prêt temporaire de main-d'oeuvre, prévu à l'article 1er, est opéré par une décision du collège des bourgmestre et échevins, l'agent communal entendu en ses observations et la délégation du personnel, si elle existe, entendue en son avis. Cette décision doit contenir au moins les mentions suivantes:

- les nom, prénom et date de naissance ainsi que la fonction et l'affectation de l'agent communal concerné;
- la désignation de la société de droit privé bénéficiant de la mise à disposition de l'agent communal visé;
- les indications concernant le début et la durée du prêt temporaire de main-d'oeuvre;
- le motif pour lequel il est procédé au prêt temporaire de main-d'oeuvre concernant l'agent intéressé;
- l'attestation que l'agent communal intéressé a été entendu en ses observations et que la délégation, si elle existe, a été entendue en son avis.

Lorsque l'agent mis à disposition dans les conditions qui précèdent, refuse d'obtempérer à la décision y afférente du collège des bourgmestre et échevins, il peut être démissionné par le conseil communal.

(2) Une prorogation du prêt temporaire de main-d'oeuvre peut être opérée au plus tard deux mois avant la fin de cette mesure, moyennant une décision du collège des bourgmestre et échevins répondant aux conditions de fond et de forme précisées au paragraphe qui précède.

(3) Le prêt temporaire de main-d'oeuvre concernant un agent communal devient caduc en cas de cessation dans le chef de la société intéressée de l'activité ayant trait au domaine dont relève l'agent concerné ainsi qu'en cas de liquidation judiciaire, de faillite ou de dissolution volontaire de la société visée. Dans ces cas, l'agent communal intéressé est d'office réintégré dans les services de la commune concernée.

Art. 3. (1) L'agent communal faisant l'objet d'un prêt temporaire de main-d'oeuvre peut solliciter sa réintégration avant terme dans les services de l'administration communale. La demande y afférente,

qui doit indiquer les motifs qui sont à sa base, est à adresser au collège des bourgmestre et échevins. Le collège des bourgmestre et échevins statue dans un délai d'un mois au sujet de la demande visée par une décision qui doit baser sur des motifs relatifs aux besoins du service communal.

(2) Le collège des bourgmestre et échevins peut procéder à la réintégration prématurée dans les services communaux d'un agent communal faisant l'objet d'un prêt temporaire de main-d'oeuvre pour des motifs relatifs au besoin du service communal, l'agent communal entendu en ses observations et la délégation du personnel, si elle existe, entendue en son avis. La réintégration prématurée prévue par le présent paragraphe ne saurait être opérée qu'au cas où elle est prévue par la convention à conclure en exécution de l'article 5 de la présente loi.

Art. 4. (1) L'agent communal concerné par une mesure de prêt temporaire de main-d'oeuvre garde le statut dont il bénéficie au moment de la mise à disposition.

(2) L'intéressé est placé pour la durée de la mesure en question sous l'autorité opérationnelle de l'organe exécutif de la société concernée. Sans préjudice des compétences des autorités communales d'appliquer à leurs agents les dispositions légales et réglementaires ayant trait à leur protection, l'autorité opérationnelle comporte le pouvoir pour la société d'organiser ses services comme elle l'entend et de donner au personnel mis à sa disposition les instructions de service nécessaires à l'exercice de l'activité mentionnée à l'article 1er de la présente loi, auxquelles les agents concernés sont tenus de se conformer.

La société ne pourra en aucun cas intervenir dans l'application de l'article 18bis ayant trait à l'ordre de justification à adresser à un agent communal et du chapitre 15 – Discipline – de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux. Toutefois, elle est tenue de porter à la connaissance du collège des bourgmestre et échevins tout manquement à ses devoirs d'un agent mis à sa disposition susceptible de donner lieu à l'application des dispositions légales en question.

(3) La période de prêt temporaire de main-d'oeuvre est bonifiée à l'agent concerné comme période d'activité de service auprès de l'administration communale pour l'application des avancements en échelon, des majorations de l'indice, des avancements en traitement, pour les promotions ainsi que, le cas échéant, pour le droit d'admission à l'examen de promotion. La période visée est également mise en compte pour le droit à pension et pour le calcul de la pension.

Art. 5. Une convention de prêt temporaire de main-d'oeuvre concernant des agents communaux, à conclure entre la commune et la société concernée fixe les modalités de cette mesure, y compris le remboursement par la société intéressée des frais avancés par la commune pour rémunérer le personnel visé. Cette convention est soumise à l'approbation du conseil communal et du ministre de l'Intérieur.

Art. 6. Toute commune, qui dans le cadre de son activité dans le domaine de l'électricité ou du gaz a, jusqu'au moment de la reprise de cette activité par une société de droit privé dans laquelle la commune a pris une participation financière conforme aux dispositions de l'article 1er ci-dessus, effectué par ses propres services la lecture des compteurs d'électricité ou de gaz, peut désormais faire ce travail pour le compte de la société en question si celle-ci lui demande ce service.

Une convention à conclure entre la commune et la société concernée fixera les modalités de cette tâche et du remboursement par la société intéressée à la commune des frais y relatifs. Cette convention est soumise à l'approbation du conseil communal et du ministre de l'Intérieur.

EXPOSE DES MOTIFS

La libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz a obligé les communes qui, historiquement, étaient actives dans ces domaines depuis longue date, à prendre des mesures pour se conformer aux nouvelles dispositions légales, notamment à celles des lois du 1er août 2007 relatives à l'organisation respectivement du marché de l'électricité et du gaz naturel.

Etant donné que les structures communales et les procédures qui régissent les décisions à prendre par les organes communaux ne se prêtent guère pour permettre aux communes de continuer comme par le passé leurs activités dans un marché libéralisé, celles-ci se voient contraintes de choisir d'autres voies.

Afin de ne pas abandonner leurs réseaux et de ne pas se retirer complètement de cette activité accomplie par les services communaux pendant très longtemps, la plupart des communes actives dans les domaines de l'électricité ou du gaz ont opté pour prendre des participations financières dans des sociétés de droit privé qui désormais reprennent les activités que les communes ont auparavant exercées dans les domaines visés.

Dès lors, les communes ont toutefois en trop le personnel affecté aux services d'électricité ou de gaz, tandis que les sociétés qui reprennent l'ancienne activité communale sont obligées de recruter du personnel pour accomplir leurs tâches. Il n'est donc que logique de chercher un moyen pour que les agents communaux concernés puissent être transférés vers la société en question, une telle solution arrangeant les deux partenaires.

Le présent projet de loi a pour objet de rendre possible un prêt temporaire de main-d'oeuvre concernant du personnel communal à ce genre de sociétés et de fixer le cadre de cette mesure tout en la limitant aux situations spécifiques visées.

Il prévoit par ailleurs la possibilité pour une commune d'effectuer la lecture des compteurs pour le compte de la société qui a repris l'ancienne activité communale dans le domaine de l'électricité ou du gaz, si cette société le demande.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1er:

Le paragraphe (1) pose le principe du prêt temporaire de main-d'oeuvre concernant du personnel communal par une administration communale à une société de droit privé. Il fixe, de façon limitative, les conditions à remplir afin qu'une commune puisse procéder à une mise à disposition de personnel, à savoir:

1. la commune doit avoir pris une participation financière minimale de 50% dans la société intéressée en exécution de l'article 173bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988; afin de garantir, dans l'intérêt du personnel intéressé par un prêt temporaire de main-d'oeuvre, en permanence à la commune intéressée une emprise sur les décisions à prendre au sein de la société concernée, la participation financière visée doit s'élever à au moins 50% pour toute la durée de la mesure visée;
2. la commune doit avoir cédé à cette société une activité qu'elle exerçait jusque là dans l'un des domaines visés;
3. la société de droit privé concernée doit agir dans le domaine de l'électricité ou du gaz;
4. le prêt temporaire de main-d'oeuvre ne peut concerner que des fonctionnaires ou employés communaux affectés à un service communal oeuvrant dans le domaine du gaz ou de l'électricité au moment où la commune prend des participations financières dans la société de droit privé qui reprend par la suite les activités effectuées auparavant par la commune dans le domaine visé.

L'idée inhérente au principe du prêt temporaire de main-d'oeuvre concernant du personnel par une commune à une société de droit privé consiste à permettre à une société, qui reprend dans un des domaines visés des activités antérieurement exercées par des services communaux, de disposer du personnel ayant les connaissances et l'expérience professionnelle requises afin de garantir une bonne continuité de l'activité visée. Ceci n'est toutefois possible, du moins pendant une période transitoire, qu'au cas où cette société peut recourir aux services des agents qui ont été affectés à ces activités dans le passé.

La condition énumérée sous 4. ci-avant a comme objet d'exclure la possibilité pour une commune d'engager du personnel en vue d'une mise à disposition après la prise de participation financière.

Le paragraphe (2) règle le cas où la participation financière dans une société de droit privé est opérée cumulativement soit exclusivement par plusieurs communes soit par une ou plusieurs communes et l'Etat, en imposant dans ces cas une participation financière publique d'au moins 34%. L'exigence d'une participation financière moins élevée en cas d'une participation publique cumulée par rapport à celle applicable en exécution du paragraphe (1) du présent article s'explique par le fait qu'en raison de l'implication non seulement d'une seule commune mais de plusieurs entités publiques, il peut s'avérer plus difficile de porter la participation financière publique cumulée à 50%. Dans le souci de garantir toutefois aux actionnaires publics une minorité de blocage au sein de l'assemblée de la société concernée, le taux de la participation financière publique cumulée est fixé à au moins 34%.

Le paragraphe (3) impose un délai dans lequel le prêt temporaire de main-d'oeuvre concernant du personnel communal peut avoir lieu à partir du moment de la participation financière de la commune dans une société étant évident qu'au cas où la reprise par cette société d'une activité assumée auparavant par la commune nécessite un prêt temporaire de main-d'oeuvre, cette mesure doit être opérée dans un délai assez court. Le délai visé permet également au personnel intéressé d'être fixé dans un délai raisonnable au sujet de sa situation professionnelle.

Le paragraphe (4) constitue une disposition transitoire destinée à permettre à des communes qui ont pris des participations financières dans une telle société avant l'entrée en vigueur de la présente loi, de pouvoir profiter intégralement du délai imposé par le paragraphe 3 du présent article.

Ad article 2:

Le paragraphe (1) désigne le collège des bourgmestre et échevins comme autorité compétente pour procéder à un prêt temporaire de main-d'oeuvre. Cette disposition s'explique par le fait que le collège des bourgmestre et échevins constitue l'organe communal chargé de la gestion journalière des services communaux et connaît dès lors parfaitement les besoins et l'étendue d'une mise à disposition de personnel. Le collège des bourgmestre et échevins dispose en outre en exécution de l'article 8 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux du pouvoir d'affectation concernant les fonctionnaires et employés communaux. Afin de garantir les intérêts du personnel concerné, il est prévu que le collège des bourgmestre et échevins doit obligatoirement entendre les agents concernés avant de statuer en la matière et s'entourer de l'avis de la délégation du personnel au sujet d'un prêt temporaire de main-d'oeuvre.

Dans l'intérêt de l'agent communal concerné, il est précisé quels éléments doivent figurer à la décision du collège échevinal y afférente dont notamment l'indication du motif qui est à sa base ainsi qu'une mention certifiant l'accomplissement des conditions de forme prévues en vue de la protection de l'agent visé.

Au cas où un agent communal refuse d'accepter une décision de mise à disposition, il peut être déclaré démissionnaire par le conseil communal, tel que cela est d'ailleurs le cas pour toute décision du collège échevinal ayant trait à l'affectation d'agents communaux.

Le paragraphe (2) a trait à la prolongation éventuelle d'un prêt temporaire de main-d'oeuvre. Pour des raisons de transparence relatives à la situation des agents intéressés, cette prolongation doit être décidée le cas échéant au moins 2 mois avant le terme de la décision initiale. Pour garantir les droits du personnel concerné, les conditions de fond et de forme relatives à la décision de prolongation sont identiques à celles de la décision de mise à disposition initiale.

Le paragraphe (3) règle la situation où la société intéressée soit cesse d'exercer l'activité en vue de laquelle un agent communal a été mis à sa disposition, soit vient à disparaître dans le cadre d'une liquidation judiciaire, d'une faillite ou d'une dissolution volontaire. Afin d'éviter tout équivoque à ce sujet en ce qui concerne la situation des agents faisant l'objet d'un prêt temporaire de main-d'oeuvre, il est précisé que dans ce cas la mise à disposition devient automatiquement caduque, ce qui comporte la réintégration du personnel intéressé dans les services communaux.

Ad article 3:

Le paragraphe (1) de cet article accorde à l'agent concerné par un prêt temporaire de main-d'oeuvre la possibilité de demander sa réintégration dans les services communaux. Une décision de refus d'une

telle réintégration par le collège des bourgmestre et échevins doit baser sur des motifs objectifs et transparents, ayant trait au seul intérêt du service de l'administration communale.

Aux termes du paragraphe (2) le collège échevinal dispose également d'un droit d'initiative pour décider une réintégration prématurée de l'agent concerné par un prêt temporaire de main-d'oeuvre, ce droit d'initiative étant subordonné à l'existence de motifs ayant trait au besoin du service communal. Afin d'éviter des litiges judiciaires entre la commune et la société intéressée en raison d'une réintégration prématurée d'un agent mis à sa disposition, il est prévu que le collège des bourgmestre et échevins ne peut prendre une telle décision que si elle a été prévue conventionnellement entre parties.

Ad article 4:

Le paragraphe (1) pose le principe selon lequel il est garanti aux agents intéressés le maintien de leur statut et dès lors des droits leur attribués par les dispositions légales et réglementaires les concernant.

Le paragraphe (2) prévoit pour des raisons organisationnelles évidentes, que l'organe exécutif de la société visée est investi du pouvoir de commandement et de surveillance à l'égard des agents visés. Cette autorité opérationnelle attribuée à l'organe exécutif de la société tout pouvoir de donner des instructions nécessaires en vue de l'exercice de l'activité concernée et d'organiser ses propres services. Il est prévu que l'autorité opérationnelle s'applique sans préjudice des dispositions légales et réglementaires ayant trait à la protection de l'agent communal. En exécution de cette disposition, l'agent intéressé continue à bénéficier de l'intégralité de ses droits de protection, en vue de l'application desquels le collège échevinal assume les compétences et missions lui confiées à cette fin par les dispositions légales et réglementaires y afférentes, dont notamment le Statut général des fonctionnaires communaux. Ainsi, en cas de différends entre la société et les agents mis à sa disposition, les agents visés pourront en saisir la délégation du personnel de leur commune, si elle existe, en application des droits de défense qui leur sont attribués en la matière par le Statut général des fonctionnaires communaux et les litiges visés seront portés le cas échéant par la délégation du personnel devant le collège des bourgmestre et échevins en exécution de l'article 47 du Statut général des fonctionnaires communaux. Le résultat des consultations en question est à communiquer par le collège échevinal à l'organe exécutif de la société intéressée et à exécuter par celui-ci selon les modalités à fixer dans le cadre de la convention prévue à l'article 5 de la présente loi.

Le paragraphe (2) a également comme objet de préciser que ni l'ordre de justification prévu à l'article 18bis du statut général des fonctionnaires communaux ni l'application du régime disciplinaire ne rentrent dans les compétences de la société concernée en tant qu'autorité opérationnelle. Cette disposition a comme but de garantir au personnel en question l'application des dispositions légales prévues par le Statut général des fonctionnaires communaux en matière disciplinaire, constituant l'un des droits fondamentaux dont bénéficient les fonctionnaires et employés communaux. Ainsi il est prévu que les agents faisant l'objet d'un prêt temporaire de main-d'oeuvre, restent soumis pour la durée de cette mesure, au régime disciplinaire des fonctionnaires communaux. Il en est de même des dispositions légales concernant l'ordre de justification à adresser à un agent communal, qui constitue d'une certaine façon une étape préalable en matière disciplinaire. Il en résulte qu'en la matière, le collège échevinal garde l'intégralité des compétences lui accordées par le Statut général des fonctionnaires communaux, l'organe exécutif de la société concernée étant toutefois obligé de fournir le cas échéant à l'autorité communale les informations nécessaires afin de lui permettre d'assumer ses compétences.

Le paragraphe (3) prévoit que la période pendant laquelle un agent communal est mis à disposition d'une société privée est considérée comme période d'activité de service comme fonctionnaire ou employé communal dans l'intérêt de l'évolution de sa carrière ainsi que de ses droits en matière de pension.

Ad article 5:

Dans la mesure où un prêt temporaire de main-d'oeuvre à une société de droit privé par une administration communale rend nécessaire de régler de façon claire et précise les relations entre ces deux entités juridiques, il est prévu qu'une telle mesure doit obligatoirement faire l'objet d'une convention à conclure entre parties, ceci notamment afin de garantir les intérêts de l'administration communale concernée, dont par exemple le recouvrement des frais exposés à titre de rémunération du personnel concerné. Cette convention devra notamment définir les modalités d'application de l'autorité opéra-

tionnelle dont est investi l'organe exécutif de la société intéressée. Elle devra en outre prévoir les modalités permettant aux délégués du personnel d'assumer leurs missions, tant en ce qui concerne le personnel faisant l'objet d'un prêt temporaire de main-d'oeuvre que le personnel communal en général ainsi que les modalités d'application le cas échéant par la société visée des décisions à prendre par les autorités communales en ce qui concerne l'exercice des droits de protection des agents communaux concernés. Le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire adressera en temps utile une circulaire aux administrations communales comportant des propositions quant au contenu de la convention visée.

Ad article 6:

Dans les communes, qui jusqu'à présent géraient des réseaux de distribution d'électricité ou de gaz et qui effectuaient les opérations liées à l'achat et à la vente d'électricité ou de gaz, la lecture des compteurs d'électricité ou de gaz fut effectuée par un service communal qui faisait également et en même temps la lecture des compteurs d'eau. Le transfert vers une société de droit privé des activités dans les domaines de l'électricité ou du gaz implique qu'à l'avenir le personnel communal se rendra chez les particuliers pour la lecture des compteurs d'eau et la société engagera du personnel qui, à son tour, se rendra chez les mêmes clients pour faire la lecture des compteurs d'électricité ou de gaz.

C'est pour éviter ce double emploi que le présent projet de loi permet à une commune concernée, d'opérer, à la demande de la société d'électricité ou de gaz à laquelle elle a transféré son activité dans le domaine visé, la lecture des compteurs d'électricité ou de gaz pour le compte de cette société selon des modalités à déterminer dans une convention.

