

**RAPPORT**  
**SUR LE PROJET DE LOI, N° 1065,**  
**MODIFIANT LA LOI N° 1.096 DU 7 AOUT 1986**  
**PORTANT STATUT DES FONCTIONNAIRES DE LA COMMUNE**

(Rapporteur au nom de la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses :  
Monsieur Marc MOUROU)

Le projet de loi modifiant la loi n° 1.096 du 7 août 1986 portant statut des fonctionnaires de la Commune, a été transmis au Secrétariat Général du Conseil National et enregistré par celui-ci, le 20 octobre 2022, sous le numéro 1065. L'annonce officielle de son dépôt est intervenue lors de la Séance Publique du 30 novembre 2022, au cours de laquelle il a été renvoyé devant la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses.

Le 30 juin 2022, les Conseillères Nationales et Conseillers Nationaux votaient, à l'unanimité des présents, le projet de loi n° 895, devenu, à la suite de sa promulgation, la loi n° 1.527, du 7 juillet 2022, modifiant la loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'État, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

A l'occasion de l'examen de ce projet de loi, les élus avaient appelé de leurs vœux le dépôt, dans les meilleurs délais, d'un projet de loi modernisant le statut des fonctionnaires de la Commune, afin que les fonctionnaires de la Commune puissent bénéficier des mêmes avantages que les fonctionnaires de l'Etat, à la même date du 1<sup>er</sup> janvier 2023. Il apparaissait, en effet, essentiel aux membres de la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses que le statut des fonctionnaires de la Commune entre en vigueur en même temps que celui des fonctionnaires de l'Etat.

Votre Rapporteur souhaite, à ce titre, exprimer la satisfaction des élus d'examiner ce projet de loi soumis à leur vote lors de cette Session d'Automne 2022. Il souhaite également remercier les représentants du Secrétariat Général du Gouvernement, du Département de l'Intérieur, de la Direction des Affaires Juridiques et de la Direction des Ressources Humaines et de la Formation de la Fonction Publique pour les échanges constructifs et efficaces qui sont intervenus sur ce texte et qui ont permis d'aboutir, dans un délai extrêmement réduit, à l'élaboration d'un texte consolidé équilibré. En effet, ce texte a pu être présenté au vote des élus à peine plus d'un mois après son dépôt.

Votre Rapporteur souhaite souligner que, sur le fond, le présent projet de loi reprend, dans sa très grande majorité, les dispositions du statut des fonctionnaires de l'Etat tel qu'il a été modifié par la loi n° 1.527, précitée, dont l'étude a été particulièrement longue et complexe puisqu'elle s'est étendue sur une durée de onze ans.

Les élus tiennent également à remercier la Mairie et ses services, qui ont participé activement à l'élaboration de ce texte.

En outre, la Commission, qui n'a pas manqué de consulter la Mairie sur ce projet de loi, lui exprime ses remerciements pour les observations dont elle lui a fait part. A ce titre, la Mairie a pu louer « *l'objectif politique commun d'un statut uniformisé de la fonction publique d'Etat et de la Commune qui répond aux exigences d'une administration modernisée* ».

Plus précisément, ses remarques, transmises par courrier reçu le 4 novembre 2022, ont porté sur les éléments suivants :

Tout d'abord, eu égard à la création d'une commission de reclassement communale, il a pu être avancé les difficultés organisationnelles de proposer des postes de reclassement ouverts et vacants au sein des services de la Mairie, en raison d'un organigramme plus restreint que celui de l'Etat. Aussi, le Maire a fait part à la Commission de l'« *accord de principe* » du Gouvernement « *d'apporter son concours afin de pallier, le cas échéant, à une procédure communale de reclassement infructueuse* ».

Ensuite, comme cela est indiqué dans l'exposé des motifs du projet de loi, l'attention des élus a été appelée sur la non-application des dispositions relatives aux emplois de mobilité au statut des fonctionnaires de la Commune.

Enfin, le Maire a souhaité attirer l'attention de la Commission sur sa volonté, préalablement exprimée au Gouvernement, de faire bénéficier les fonctionnaires de la Commune de la prise en charge des accidents du travail et des maladies professionnelles, par le Service des Prestations Médicales de l'Etat. A ce sujet, le Gouvernement a confirmé que des discussions étaient en cours avec la Mairie, en vue de trouver un accord, dans l'intérêt de tous.



A l'instar de la modernisation du statut des fonctionnaires de l'Etat, le projet de loi présentement étudié a pour objet de réformer la loi n° 1.096 du 7 août 1986 portant statut des fonctionnaires de la Commune, aux fins de doter la Fonction Publique Communale d'un régime juridique adapté aux besoins actuels et futurs de la Principauté.

Comme cela a été mis en exergue dans le cadre des travaux sur le statut des fonctionnaires de l'Etat, votre Rapporteur rappellera le rôle central des fonctionnaires dans le bon fonctionnement de l'administration, notamment en contribuant à son attractivité, en assurant la qualité et l'efficacité des services publics aux administrés.

En ce qui concerne le périmètre de cette future loi, dans le même esprit qui a conduit la réforme du statut des fonctionnaires de l'Etat, les élus se sont assurés, qu'hormis le poste de Receveur Municipal, qui se justifie par ses spécificités techniques, seuls les Monégasques peuvent avoir la qualité de fonctionnaires, conformément à l'article 25 de la Constitution. Poursuivant le même objectif, les membres de la Commission ont souhaité que le statut des fonctionnaires de la Commune distingue explicitement la situation des fonctionnaires de celle des agents contractuels en précisant, dans la loi, que « *les agents contractuels de la Commune sont recrutés et leur contrat peut être renouvelé, dans les conditions déterminées par Ordonnance Souveraine, sous réserve de la priorité accordée aux personnes de nationalité monégasque* ». Le texte a donc été amendé en ce sens.



Votre Rapporteur souhaite à présent faire état des avantages consacrés par la loi n° 1.527, précitée, et qui ont été naturellement repris par le présent projet de loi.

Ainsi, dans le cadre des discussions entre nos deux Institutions, les membres de la Commission ont fermement défendu le maintien du pouvoir d'achat des fonctionnaires, ce qui a abouti à la consécration, dans la loi, de la prime de vacances et de la prime de fin d'année, majorée de 10 % au total. Cette majoration portera ainsi à 40 % de la moyenne des rémunérations perçues entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 juin de l'année en cours, l'indemnité de vacances et à 70 % de la moyenne des rémunérations perçues entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 31 décembre de l'année en cours, l'indemnité de fin d'année. De surcroît, il paraissait essentiel aux élus que, dès le mois de décembre 2022, tous les bénéficiaires habituels de l'indemnité de vacances et de l'indemnité de fin d'année, personnel communal et retraités de la fonction publique inclus, puissent percevoir l'indemnité de fin d'année majorée de 5 %. C'est donc avec une grande satisfaction que notre Assemblée a accueilli la publication de l'Ordonnance Souveraine n° 9.477 relative aux modalités de calcul et de perception de l'indemnité de vacances et de l'indemnité de fin d'année pour les fonctionnaires et agents de la fonction publique, ce qui répondait à la demande du Conseil National.

Outre cette mesure, de nombreux autres avantages ont été consacrés. Aussi, sans les citer tous, votre Rapporteur en rappellera les principaux :

Premièrement, le report, de plein droit, des jours de congés pour les fonctionnaires qui n'ont pas été en mesure de prendre l'ensemble de leurs jours de congés annuels, cela dans l'année qui suit celle de leur obtention.

Deuxièmement, la possibilité pour les fonctionnaires qui cessent définitivement leurs fonctions d'obtenir le rachat des jours de congés qu'ils n'ont pas été en mesure de prendre, cela, là encore, dans l'année qui suit celle de leur obtention.

Troisièmement, la possibilité pour les fonctionnaires souffrant de maladies graves, lesquelles sont définies par le statut et ses textes d'application, de pouvoir exercer leur activité à temps partiel aussi longtemps que possible, avant de devoir solliciter le bénéfice d'un congé de maladie de longue durée ou d'un congé de longue maladie.

Quatrièmement, l'allongement de la durée des congés de maternité, de paternité et d'adoption, ce qui permet incontestablement aux fonctionnaires concernés de mieux concilier leur vie privée et leur vie professionnelle.

Cinquièmement, poursuivant le même objectif qu'évoqué précédemment, d'une part, la création d'un congé de soutien familial au bénéfice de tout fonctionnaire qui vient en aide à un proche atteint d'une perte d'autonomie d'une particulière gravité ou présentant un handicap. Mais également, d'autre part, la création d'un mécanisme de dons de jours de congés qui permet au fonctionnaire, sur sa demande et sans que son identité ne soit portée à la connaissance du bénéficiaire, de renoncer définitivement et sans contrepartie à tout ou partie de ses jours de congés non pris, au bénéfice d'un autre fonctionnaire ou agent contractuel de l'Etat, préalablement identifié et poursuivant un objectif d'assistance à un enfant ou un proche dont l'état de santé le justifie.

Et, enfin, sixièmement, la garantie de la transparence des conditions de recrutement et la sécurisation de son processus.

Parallèlement, la modernisation du statut des fonctionnaires de la Commune a repris les obligations imposées aux fonctionnaires de l'Etat. A ce titre, sont intégrées dans la loi, les principales obligations déontologiques et éthiques qui encadrent l'exercice des fonctions des fonctionnaires, conformément à l'article 51 de la Constitution. Ont également été reprises, dans la loi, les dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts.

En outre, le nouveau statut des fonctionnaires de la Commune intègre également les dispositions relatives aux évolutions liées aux méthodes de travail, en offrant notamment des outils modernes de management. Dans ce cadre, le projet de loi a introduit, dans le statut des fonctionnaires de la Commune, des dispositions relatives au télétravail, outil déjà largement utilisé, notamment depuis la crise sanitaire. A ce titre, les membres de la Commission ont bien noté que les spécificités inhérentes au fonctionnement de la Mairie impliquaient des divergences de fonctionnement par rapport à ce qui avait été retenu dans le cadre du statut des fonctionnaires de l'Etat. Ainsi, a été admise la nécessité d'un double degré de validation, pour toutes les questions relatives au télétravail, par le Chef de Service et par le Secrétaire Général de la Mairie, qui a désormais également le titre de Directeur du personnel.



Pour conclure, votre Rapporteur n'oublie pas les agents contractuels de l'Etat et de la Commune. Aussi, à l'heure de l'adoption du présent Rapport, il insistera sur l'impérative nécessité d'étendre, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2023, les évolutions consacrées, d'une part, par la loi n° 1.527, précitée, et, d'autre part, par le présent projet de loi, au bénéfice de ces personnes qui contribuent chaque jour, aux côtés de leurs collègues fonctionnaires, au rayonnement de la Fonction Publique, tant de l'Etat que de la Commune.

Aussi, les membres de la Commission appellent de leurs vœux la publication d'une Ordonnance Souveraine relative aux agents contractuels, de l'Etat et de la Commune en ce sens. Dans cette attente, ils se félicitent que ces derniers pourront bénéficier, au même titre que les fonctionnaires, de l'indemnité de fin d'année majorée de 5 %.



Sous le bénéfice de ces observations d'ordre général, votre Rapporteur en vient désormais à l'exposé technique des remarques et amendements formulés par la Commission, à l'exception toutefois de ceux effectués aux articles 9, 22, 34 et 53 du projet de loi, qui correspondent à des ajustements purement formels et qui n'ont, dès lors, pas d'incidence sur le fond du texte.



L'article 3 du projet de loi introduit un alinéa 3-1 au sein du statut des fonctionnaires de la Commune qui pose, en son alinéa 1<sup>er</sup>, le principe selon lequel les emplois permanents de la Commune sont occupés par des fonctionnaires. L'alinéa 2 de ce même article prévoit, quant à lui, l'exception selon laquelle ces emplois peuvent être pourvus par des agents contractuels lorsqu'aucune personne de nationalité monégasque ne remplit les conditions requises. Cet alinéa prévoit également le renouvellement de ces contrats, sans toutefois en déterminer les modalités.

Dès lors, afin d'éviter toute interprétation, les membres de la Commission ont souhaité préciser le dispositif en reprenant, en les adaptant, les dispositions de l'article 3-3 du statut des fonctionnaires de l'Etat, qui renvoie à une Ordonnance Souveraine le soin de déterminer les conditions de renouvellement, sous réserve de la priorité accordée aux personnes de nationalité Monégasque. L'objectif poursuivi par la Commission est de garantir les mêmes conditions de renouvellement, à savoir celles prévues à l'article 20 du statut des fonctionnaires de la Commune qui prévoit, dans un premier temps, la publication d'une circulaire interne, permettant ainsi d'optimiser la mobilité interne des fonctionnaires monégasques. Aussi, ce n'est que dans un second temps, et à défaut de candidatures internes répondant aux caractéristiques du poste à pourvoir, que des personnes extérieures à l'Administration pourraient, dans le respect de la priorité nationale, être recrutées par le biais d'un avis de vacance d'emploi publié au Journal de Monaco. La Commission a, dès lors, introduit un article 3-3 à la suite de l'article 3-2 du statut des fonctionnaires de la Commune.

L'article 3 du projet de loi a donc été amendé.

L'article 16 du projet de loi, qui modifie l'article 14 du statut, a trait à la protection fonctionnelle que la Commune doit accorder à ses fonctionnaires contre les menaces, outrages, injures, diffamations ou attaques de toute nature dont ils peuvent être l'objet dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Dans ce cadre, la Commune doit leur apporter une assistance juridique et réparer, le cas échéant, les préjudices qu'ils ont subis. Cet article a été modifié par la Commission à deux égards.

Tout d'abord, les membres de la Commission ont souhaité élargir cette protection aux anciens fonctionnaires, comme cela est d'ailleurs prévu pour les fonctionnaires de l'Etat, ce que le Gouvernement a admis.

Les élus se sont ensuite interrogés sur la nuance entre la formule « *dans l'exercice de ses fonctions* » et « *à l'occasion de l'exercice de ses fonctions* ». Si l'on peut raisonnablement supposer que cette seconde notion est plus large que la première, il est toutefois difficile d'identifier clairement ce qui différencie ces deux situations. Aussi, les travaux législatifs passés n'apportent pas plus d'éclairage quant à cette subtilité : il apparaît, en effet, que cette seconde formule a été introduite sur le siège, lors du vote de la loi n° 1.096 du 7 août 1986, sans plus d'explication de fond. En outre, cette seconde notion ne figurant pas dans

le statut des fonctionnaires de l'Etat, une différence de traitement, non souhaitée, pourrait alors être établie entre ces deux catégories de fonctionnaires.

Soucieux d'accorder les mêmes avantages à tous les fonctionnaires, les membres de la Commission ont invité le Gouvernement à réfléchir ensemble à une meilleure harmonisation. En réponse, le Gouvernement a proposé de s'inspirer des dispositions françaises qui visent l'agent public ayant pu être victime « *à raison de ses fonctions* » (article L. 134-1 du Code général de la fonction publique). Les membres de la Commission ont accueilli favorablement cette suggestion en ce qu'elle présente l'avantage de couvrir les attaques dont serait victime le fonctionnaire dans l'exercice même de ses fonctions, mais également du seul fait de l'emploi qu'il occupe ou des fonctions qu'il exerce.

Dans un souci de parfaite égalité entre tous les fonctionnaires, il a été convenu de reporter cette évolution dans le statut des fonctionnaires de l'Etat. Un deuxième alinéa a donc été introduit au sein de l'article 16 du projet de loi en vue de modifier le premier alinéa de l'article 14 de la loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'Etat tel que modifié par l'article 12 de la loi n° 1.527 du 7 juillet 2022.

L'article 16 du projet de loi a donc été amendé.

L'amendement formulé par la Commission au titre de l'article 39 vient consacrer, dans la loi, une pratique déjà existante. En effet, l'autorité de désignation du président du conseil de discipline n'est pas visée expressément dans le statut des fonctionnaires de la Commune. Or, il s'avère qu'en pratique, il incombe naturellement au Maire de désigner l'adjoint qui en assumera la charge. A plus forte raison, l'alinéa 3 de l'article 40 du statut dispose que « *le Maire désigne, en outre, un rapporteur (...)* », ce qui vient conforter l'intérêt de cette précision.

L'article 39 du projet de loi a donc été amendé.

L'article 41 du projet de loi modifie l'article 42 de la loi n° 1.096 qui a trait à la procédure d'effacement, dans le dossier d'un fonctionnaire, de la mention d'une sanction disciplinaire. Dans ce cadre, les membres de la Commission ont relevé une différence rédactionnelle par rapport à celle retenue dans le statut des fonctionnaires de l'Etat.

Ainsi, ce dernier prévoit que le fonctionnaire peut « *introduire par la voie hiérarchique, une demande tendant à ce qu'aucune trace de la sanction prononcée ne subsiste à son dossier* ». Le statut des fonctionnaires de la Commune, tel que modifié par le présent projet de loi, prévoit quant à lui que le fonctionnaire peut « *obtenir par simple demande adressée au Maire par la voie hiérarchique, qu'aucune trace de la sanction prononcée ne subsiste à son dossier* ». Aussi, cette rédaction pourrait-elle laisser entendre une certaine automaticité de cette procédure sur simple demande et sans que le Maire puisse avoir un droit de regard. Pour autant, cette analyse s'inscrirait en contradiction avec l'alinéa 2 de l'article 42 du statut qui dispose qu'« *Il ne peut être fait droit à sa demande que si, par son comportement général, l'intéressé a donné toute satisfaction depuis la sanction dont il a fait l'objet.* ».

Considérant ce qui précède, et afin de lever toute interprétation contraire possible, les membres de la Commission ont souhaité aligner strictement la rédaction de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 42 du statut des fonctionnaires de la Commune, sur celle de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 47 du statut des fonctionnaires de l'Etat.

L'article 41 du projet de loi a donc été amendé.

En ce qui concerne enfin l'article 60 du projet de loi, qui introduit un nouvel article 64 ter au sein du statut des fonctionnaires de la Commune, des discussions ont eu lieu quant à la formule « *atteint d'une affection ouvrant droit au congé de longue maladie ou de maladie de longue durée* ». Aussi, relevant que le statut des fonctionnaires de l'Etat en retenait une sensiblement différente, à savoir, « *atteint d'une longue maladie ou d'une maladie de longue durée* », les membres de la Commission ont interrogé le Gouvernement sur cette différence.

En réponse, ce dernier a fait savoir que la rédaction retenue au titre de l'article 64-1 du statut des fonctionnaires de la Commune est en cohérence avec les dispositions précédentes qui se réfèrent pour le fonctionnaire à l'octroi de congés de maladie, de longue maladie ou de maladie de longue durée, qui sont des prestations sociales. Aussi, le Gouvernement a proposé de reporter cette précision au sein du statut des fonctionnaires de l'Etat.

Convaincue par l'argumentation du Gouvernement, la Commission a donc maintenu en l'état la rédaction du quatrième alinéa de l'article 64-1 de la loi n° 1.096, précitée,

et introduit un II au sein de l'article 60 du projet de loi en vue de modifier le premier alinéa de l'article 49-1 de la loi n° 1.527, précitée.

L'article 60 du projet de loi a donc été amendé.



Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous invite désormais à voter en faveur du présent projet de loi, tel qu'amendé par la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses.