

## 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 du 24 décembre 1985 réglementant le droit de grève dans les services du secteur communal 3. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et 4. de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique**

---

### Avis complémentaire du Conseil d'État

(23 décembre 2016)

Par dépêche du 27 octobre 2016, le président de la Chambre des députés a fait parvenir pour avis au Conseil d'État une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des affaires intérieures.

Au texte des amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi sous avis intégrant les amendements parlementaires.

### Considérations générales

Les amendements adoptés par la commission parlementaire suivent dans une large mesure les recommandations mises en avant par le Conseil d'État dans son avis du 21 juillet 2016, et cela tant par rapport au fond du texte qu'au niveau de la légistique. Les amendements comportent, par ailleurs, des réponses à un certain nombre d'oppositions formelles formulées par le Conseil d'État.

La commission parlementaire maintient ensuite, du moins en partie, deux textes par rapport auxquels le Conseil d'État avait réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel. Parallèlement, elle fournit des éléments d'explication supplémentaires qui sont censés répondre aux préoccupations exprimées par le Conseil d'État dans son avis précité du 21 juillet 2016.

Il en est ainsi tout d'abord du texte proposé à l'endroit de l'article 5 initial (nouvel article 3), point 2, qui a pour objet de remplacer l'article 4, paragraphe 3, alinéa 2, de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux. Le Conseil d'État avait réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel en raison du fait que les auteurs du projet de loi proposaient de remplacer l'expression de « motif grave » par « faute grave » comme facteur pouvant

déclencher une résiliation de l'admission au service provisoire, démarche qui rompt le parallélisme qui existe à l'heure actuelle à ce niveau entre le statut des fonctionnaires communaux et celui des fonctionnaires de l'État. Il est désormais proposé de maintenir le parallélisme actuel, de sorte que le Conseil d'État peut lever sa réserve.

L'avis du Conseil d'État au sujet de la disposition sous revue a ensuite été interprété comme incluant dans le champ de couverture de la réserve son observation concernant la façon de procéder en cas de résiliation de l'admission au service provisoire. Dans cette hypothèse, le fonctionnaire est entendu préalablement en ses explications et la délégation du personnel, si elle existe, est entendue préalablement en son avis. Le Conseil d'État prend acte des explications fournies par la commission parlementaire. Il constate par ailleurs que la réforme projetée ne touche pas à ce dispositif qui existe déjà, en l'état, à l'heure actuelle. Le Conseil d'État ne s'oppose dès lors plus à la disposition afférente.

Le deuxième texte que la commission parlementaire entend maintenir, en dépit du fait que le Conseil d'État a annoncé réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel, a trait à l'article 11 initial (nouvel article 9) du projet de loi qui modifie l'article 8 de la loi précitée du 24 décembre 1985. Le Conseil d'État avait constaté que la disposition nouvellement proposée introduisait une différence par rapport au régime des fonctionnaires de l'État dans la mesure où elle prévoyait que le détachement d'un fonctionnaire communal dans une autre commune, un syndicat de communes, un établissement public placé sous la surveillance des communes ou auprès d'un organisme international était en principe subordonné à l'accord du fonctionnaire concerné, hormis dans le cas où le détachement s'opérait à un syndicat de communes dont la commune détachante était membre. Le Conseil d'État n'entrevoit en effet pas les raisons objectives qui auraient expliqué cette différence de traitement des fonctionnaires de l'État et des fonctionnaires communaux. Aussi le Conseil d'État demandait-il aux auteurs de montrer que la différence de traitement répondait aux critères élaborés par la Cour constitutionnelle, à savoir que la différence de traitement procède de disparités objectives, qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

La commission parlementaire explique qu'elle entend maintenir le texte étant donné que la mesure proposée répond à une situation spécifique du secteur communal. Le détachement d'un fonctionnaire communal, entre autres, vers une autre commune ou encore un autre établissement public placé sous la surveillance des communes représenterait en effet « une mutation vers une entité publique constituant une personne morale différente ». Tel ne serait pas le cas dans l'hypothèse du détachement d'un fonctionnaire de l'État vers une autre administration étatique, détachement qui ne constituerait pas un changement d'employeur.

Le Conseil d'État note que la commission parlementaire se limite dans son raisonnement à des comparaisons impliquant, du côté communal, des détachements entre communes ou entre une commune et un établissement public, et, du côté étatique, des détachements entre administrations. Or, le dispositif étatique couvre d'autres hypothèses et notamment celles d'un détachement d'un fonctionnaire de l'État et d'un fonctionnaire communal

vers un établissement public ou vers une organisation internationale, deux cas de figure où le détachement s'opérera entre deux entités juridiques distinctes. À supposer que l'argument du caractère juridiquement distinct des employeurs en cause puisse porter en l'occurrence au niveau d'une comparaison strictement limitée à un détachement entre administrations étatiques et à un détachement entre communes, il reste qu'il tombe à plat par rapport à un détachement à un établissement public ou à une organisation internationale.

Le Conseil d'État ne peut dès lors pas suivre la commission parlementaire dans son raisonnement et maintient, par conséquent, les critiques exprimées dans son avis du 21 juillet 2016 à l'endroit d'un texte qui, dans sa généralité, ne respecte pas le principe de l'égalité de traitement. Au cas où le texte serait maintenu dans sa version actuelle, le Conseil d'État ne pourrait pas accorder la dispense du second vote.

## **Examen des amendements**

### Observation générale

Le Conseil d'État attire l'attention de la commission parlementaire sur le fait que la loi du 3 novembre 2016 portant réforme du congé parental<sup>1</sup> a modifié, à travers son article VI, un certain nombre d'articles de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux. Il s'agit en l'occurrence des articles *30bis*, *30ter*, *30quater*, *30quinquies*, *30sexies* et *30septies*, articles qui ont été retravaillés et en partie restructurés. Les articles en question font précisément l'objet de modifications par le projet de loi sous revue, modifications qui sont opérées par rapport à un texte qui se trouve désormais dépassé. Par ailleurs, les modifications prévues par le projet de loi, qui touchent principalement à la désignation des personnes bénéficiaires des mesures en matière de congé parental et des instances qui sont appelées à prendre les décisions y relatives, sont couvertes par le texte tel qu'il résulte de la loi précitée du 3 novembre 2016. Le Conseil d'État propose dès lors d'amender le projet de loi de façon à en retirer les modifications proposées à l'endroit des articles *30bis*, *30ter*, *30quater*, *30quinquies* et *30sexies* de la loi précitée du 24 décembre 1985 (articles 16 à 20 de la version coordonnée du projet de loi, jointe à la dépêche du 26 octobre 2016 du président de la Chambre des députés).

### Amendements 1 à 22

Les amendements adoptés n'appellent pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

---

<sup>1</sup> Loi du 3 novembre 2016 portant réforme du congé parental et modifiant 1. le Code du travail ; 2. le Code de la sécurité sociale ; 3. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 4. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 5. la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 6. la loi modifiée du 14 mars 1988 portant création de congés d'accueil pour les salariés du secteur privé ; 7. la loi modifiée du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales ; 8. la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail.

## Observation d'ordre légistique

### Amendement 15

Au nouvel article 51, point 3, il convient d'écrire « Syndicat des villes et communes luxembourgeoises », avec des lettres « v », « c » et « l » minuscules.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 décembre 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes