

Projet de règlement grand-ducal
fixant le régime des traitements et les conditions et modalités
d'avancement des fonctionnaires communaux

Avis du Conseil d'État

(14 mars 2017)

Par dépêche du 24 juin 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Intérieur.

Au texte du projet de règlement étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Le Conseil d'État a pris connaissance de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics daté du 11 octobre 2016. L'avis en question, que le ministre de l'Intérieur a sollicité par dépêche du 8 juin 2016, n'avait pas encore été transmis officiellement au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal a pour objet de transposer dans le secteur communal les mesures figurant dans la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État (ci-après la loi du 25 mars 2015).

La base légale du règlement grand-ducal à venir est prévue à l'article 22 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, d'après lequel « [l]e fonctionnaire jouit d'un traitement dont le régime est fixé par règlement grand-ducal, par assimilation en principal et accessoires, modalités et délais, à celui des fonctionnaires d'État, en tenant compte, le cas échéant, de la situation spéciale de la fonction communale¹ ».

Les principales innovations introduites par le projet de règlement grand-ducal sont les suivantes:

- nouvelle configuration du dispositif réglant les traitements des fonctionnaires communaux, l'ancien système construit autour des notions de rubrique, grade, administration et fonction étant remplacé par un système, supposé être plus simple, centré sur les notions de rubrique – le nombre de rubriques étant diminué–, de catégorie de traitement, groupe

¹ Le Conseil d'État utilisera dans la suite de l'avis le terme de « Fonction communale » pour désigner la Fonction publique communale ; la référence à la « Fonction publique » doit être comprise comme visant la Fonction publique étatique.

de traitement, sous-groupe de traitement, grade et fonction; parallèlement, la notion de carrière, qui sous-tendait l'ancien système, s'effacera au profit des nouvelles notions de catégorie, groupe et sous-groupe de traitement.

- intégration des anciennes carrières de l'enseignement dans la rubrique « Administration générale » pour les enseignants recrutés après l'entrée en vigueur du futur règlement ;
- introduction du groupe de traitement A2 dont les agents seront recrutés au niveau « *Bachelor* » ;
- réforme du service provisoire (prolongation de la durée du service provisoire de deux à trois années) et du régime des traitements des agents pendant le service provisoire (fixation du traitement pendant les deux premières années du service provisoire à 80% du traitement que le fonctionnaire touchera une fois définitivement nommé et à 90% de ce dernier traitement pendant la troisième année du service provisoire) ;
- adaptation des règles de détermination du traitement de début de carrière et du mécanisme de computation de la bonification d'ancienneté de service (abandon de la notion d'âge fictif de début de carrière, suppression de la limite de douze années pour la prise en compte de l'expérience professionnelle acquise antérieurement à l'entrée au service communal, revalorisation, sous certaines conditions, des années passées dans le secteur privé) ;
- remplacement des cadres « ouvert » et « fermé », structurant les carrières actuelles par des niveaux « général » et « supérieur » ;
- modification du système des avancements en traitement (abolition du mécanisme de la majoration d'indice dont bénéficiait jusqu'à présent le fonctionnaire communal un an après avoir atteint un échelon d'un grade et introduction d'un dispositif d'avancement, en partie automatique, dans les grades du niveau supérieur) ;
- remplacement des grades de substitution dont bénéficient les agents qui occupent un poste à responsabilités particulières par un système de majoration d'échelon ;
- refonte du système de l'allocation de famille (abandon des montants minimum et maximum et fixation de l'allocation à un montant unique de 27 points indiciaires), et
- introduction de la possibilité de changer de groupe de traitement, par une voie limitée dans le temps, pour les fonctionnaires qui, en raison de leur situation de carrière avancée, ne peuvent plus bénéficier du nouveau régime de la validation des acquis de l'expérience professionnelle.

Dans le sillage de la reconfiguration des anciennes carrières, un certain nombre de ces carrières sont ensuite reclassées.

Ainsi, les anciennes carrières de l'ingénieur-technicien, du bibliothécaire, du chimiste et du laborantin, de l'assistant d'hygiène sociale, de l'assistant social, du diététicien, de l'éducateur gradué, de l'ergothérapeute, de l'infirmier gradué, du masseur-kinésithérapeute, de l'orthophoniste, de l'orthoptiste, du pédagogue curatif et du psychorééducateur, de l'officier commandant adjoint des sapeurs-pompiers professionnels (relevant de la carrière de l'ingénieur-technicien) sont reclassées vers la nouvelle catégorie de traitement A2.

Les anciennes carrières de l'expéditionnaire technique détenteur d'un diplôme luxembourgeois de technicien ou d'un certificat d'études reconnu

équivalent par le ministre ayant dans ses attributions la Fonction publique, de l'informaticien diplômé et du technicien diplômé, de l'agent sanitaire, de l'assistant technique médical, de l'éducateur, de l'infirmier, de l'infirmier anesthésiste, de l'infirmier chargé des services d'ergothérapie ou d'éducation physique et de l'infirmier psychiatrique bénéficient, quant à elles, d'un reclassement vers la nouvelle catégorie de traitement B.

Il est à noter que les carrières reclassées dans le secteur communal sont, en principe, identiques à celles ayant été reclassées auprès de l'État, sous condition, bien entendu, qu'elles existent auprès d'une entité communale.

Enfin, le texte prévoit un dispositif qui permet d'intégrer les anciennes carrières et les agents relevant de ces carrières dans le nouveau système.

Le Conseil d'État ne reviendra plus sur la substance de la réforme du système des traitements dans la Fonction publique, mais s'appliquera à vérifier si leur transposition dans le secteur communal s'effectue dans le respect du principe d'assimilation aux fonctionnaires de l'État rappelé ci-dessus, avec la précision technique nécessaire, des écarts entre les deux textes en présence n'étant en principe acceptables que pour tenir compte des particularités des deux secteurs. Le Conseil d'État note que la plupart des dispositions du projet de règlement grand-ducal sont reprises telles quelles 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, des différences, justifiées par les spécificités du secteur communal, se retrouvant aux articles 12 à 15, 20, 21, 23, 25, 26, 29 à 32, 35, 40, 47, 51 et 52. Le principe d'assimilation, dont le Conseil d'État vient de rappeler la définition, et qui assure une égalité de traitement entre les fonctionnaires relevant des deux secteurs, est ainsi respecté, à une exception près que le Conseil d'État commentera au niveau de son examen des articles.

En général, on peut constater une augmentation du parallélisme entre les textes applicables à la Fonction publique étatique et à la Fonction communale, le texte du projet de règlement grand-ducal épousant étroitement les contours de la loi du 25 mars 2015. Ceci dit, un certain nombre de matières comme celles ayant trait à l'indemnité d'habillement et à la subvention d'intérêt, qui sont réglées en détail au niveau de la loi du 25 mars 2015, ne sont mentionnées dans le texte sous revue que pour le principe et feront encore l'objet de règlements grand-ducaux pour en fixer le détail. D'une façon générale, le projet de règlement grand-ducal fait d'ailleurs référence, tout comme la loi du 25 mars 2015, à d'autres règlements grand-ducaux qui couvriront notamment certains accessoires de traitement.

En ce qui concerne les annexes du projet de règlement grand-ducal, le Conseil d'État note que les auteurs du texte ont fait l'économie de l'annexe qui devrait reprendre, comme le font le règlement grand-ducal modifié du 4 avril 1964 portant assimilation des traitements des fonctionnaires des communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes, à ceux des fonctionnaires de l'État, c'est-à-dire le règlement grand-ducal qui sera remplacé par le projet de règlement grand-ducal sous revue, et la loi du 25 mars 2015, la classification des fonctions. En l'occurrence, ces tableaux couvriraient les rubriques « Administration générale », et, le cas échéant, le nouveau régime « Enseignement ». Le

Conseil d'État recommande l'insertion de ces tableaux dans le projet de règlement grand-ducal, en vue d'augmenter la lisibilité du texte.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} couvre le champ d'application du projet de règlement grand-ducal et la classification des fonctions. De par sa structure, il épouse étroitement les contours de l'article 1^{er} de la loi du 25 mars 2015.

Les paragraphes 1^{er} et 2 ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Au paragraphe 3, il convient de se référer aux articles 11, 12 et 13. Le paragraphe en question renvoie encore « aux annexes du présent règlement qui en font partie intégrante ». Ces annexes se limitent au niveau de l'annexe A à un tableau couvrant le régime transitoire de la rubrique « Enseignement » en termes de classification des fonctions. Comme annoncé au niveau des « Considérations générales », et pour les raisons y exposées, le Conseil d'État propose de suivre la logique du parallélisme avec la loi du 25 mars 2015 et de compléter les annexes par un tableau reprenant la classification des fonctions pour la rubrique « Administration générale ». Les anciennes carrières de l'enseignement étant intégrées dans la rubrique en question pour les enseignants recrutés après l'entrée en vigueur du futur règlement, un tableau spécifique pour la rubrique « Enseignement » ne s'impose pas. Le Conseil d'État note que le règlement grand-ducal précité du 4 avril 1964 suit la même logique.

Enfin, en ce qui concerne le paragraphe 4, il n'est pas nécessaire d'ancrer dans le texte sous revue le principe de la carrière ouverte, dispositif dont les conditions et les modalités seraient déterminées par règlement grand-ducal à prendre sur avis obligatoire du Conseil d'État. Le système de la carrière ouverte du fonctionnaire communal fait l'objet, à l'heure actuelle, du règlement grand-ducal modifié du 19 octobre 1995 déterminant les conditions et les modalités de l'accès du fonctionnaire communal à une carrière supérieure à la sienne. Ce texte devra de toute façon être réécrit dans sa totalité.

Le renvoi à un règlement grand-ducal à prendre sur avis obligatoire du Conseil d'État, figurant au paragraphe 4, n'a donc pas sa place dans le projet de règlement grand-ducal sous revue.

Article 2

Le Conseil d'État note tout d'abord que le titre du chapitre 2, qui précède l'article 2, est incomplet, vu que les deux articles qu'il chapeaute n'ont pas uniquement trait à l'adaptation des rémunérations à l'indice du coût de la vie. Il y aurait dès lors lieu de le compléter.

L'article 2 suit, sous réserve d'un certain nombre d'adaptations terminologiques, les mêmes principes que ceux applicables aux fonctionnaires de l'État. Il ne donne dès lors pas lieu, sur le fond, à

observation de la part du Conseil d'État. Le Conseil d'État propose toutefois de reformuler la première phrase du paragraphe 4 comme suit :

« La valeur correspondant à l'indice cent des tableaux indiciaires est identique à celle fixée pour les fonctionnaires de l'État. »

Au dernier alinéa du paragraphe 4, le Conseil d'État propose d'écrire que « la valeur du point indiciaire est celle prévue pour les employés de l'État ne bénéficiant pas encore du régime de pension des fonctionnaires de l'État ».

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le Conseil d'État propose de renoncer à la précision que le principe qui y est énoncé s'applique « sans préjudice de dispositions légales et réglementaires contraires ». Ce bout de phrase, qui est repris du texte applicable aux fonctionnaires de l'État, n'a en effet aucune substance normative. Par ailleurs, il est superflu de renvoyer en l'occurrence à des dispositions de rang supérieur, qui ont de toute façon vocation à s'appliquer.

Article 4

Cette disposition, qui ici encore épouse étroitement les contours de celle applicable aux fonctionnaires de l'État, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Au paragraphe 2, il y a lieu de supprimer la référence aux articles 14 et 15.

Article 5

L'article 5 ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État en ce qui concerne le fond.

Au paragraphe 1^{er} de l'article 5, il y a lieu de se référer, non pas au statut général, mais de façon précise à la loi qui fixe le statut général des fonctionnaires communaux.

Articles 6 à 10

Sans observation.

Articles 11 à 13

Aux articles en question, les auteurs du projet de règlement grand-ducal procèdent au regroupement des anciennes carrières dans la nouvelle structure des fonctions composée de rubriques, de catégories, de groupes et de sous-groupes et règlent les avancements en grade dans les sous-groupes de traitement qui sont structurés en niveau général et en niveau supérieur, notions qui sont introduites à l'article 10. Le Conseil d'État constate que l'article 11 crée au niveau des deux rubriques qu'il prévoit, à savoir « Administration générale » et « Enseignement », à chaque fois les catégories A, B, C et D. Par après, à l'article 13 qui couvre la rubrique « Enseignement », l'ensemble de ces catégories ne reviennent cependant

pas. Le Conseil d'État convient qu'il s'agit toutefois d'un défaut qui a été importé de la loi du 25 mars 2015.

Les dispositions afférentes forment également le cadre pour le reclassement d'un certain nombre de fonctions. Le Conseil d'État renvoie sur ce dernier point aux « Considérations générales » développées ci-dessus.

Dans ce contexte, une des mesures proposées par les auteurs du projet de règlement grand-ducal retient plus particulièrement l'attention. Les fonctions de secrétaire communal, de secrétaire-rédacteur et de receveur communal, anciennes carrières dont les agents étaient essentiellement recrutés au niveau de la carrière moyenne (niveau de qualification : diplôme de fin d'études secondaires et secondaires techniques ou équivalent), à l'exception des agents occupant ces postes au niveau des villes de Luxembourg et d'Esch-sur-Alzette où les agents concernés étaient classés dans la carrière supérieure, figurent désormais aux niveaux des trois groupes de traitement A1, A2 et B1, de sorte que le recrutement pour les postes concernés pourra à l'avenir se faire, en dehors du groupe de traitement B1 correspondant à l'ancienne carrière moyenne, également, et pour toutes les communes, indépendamment de leur taille, aux niveaux « *Master* » et « *Bachelor* ». Il appartiendra aux autorités des communes et syndicats de communes de prendre les décisions y relatives. Le Conseil d'État prend note du dispositif ainsi proposé, tout en regrettant que les auteurs du projet de règlement grand-ducal n'expliquent pas autrement les tenants et les aboutissants de leur nouvelle approche de fonctions et de postes qui sont essentiels pour la gestion des communes.

Pour le reste, le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler concernant la substance des textes proposés. Les dispositions sous revue épousent en effet étroitement les contours de celles applicables aux fonctionnaires de l'État en vertu de la loi du 25 mars 2015, tout en tenant compte des spécificités en relation avec certaines fonctions assurées par le personnel concerné.

Il faudrait cependant veiller à assurer la cohérence du paragraphe 7, alinéa 1^{er} de l'article 12, avec la référence à la promotion au grade 7 figurant à l'alinéa 5 du même paragraphe. Le niveau supérieur tel qu'il est défini à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 7 ne comporte en effet que les grades 5 et 6.

Enfin, le Conseil d'État en est à se demander si, compte tenu des réformes intervenues ces dernières années au niveau de l'enseignement fondamental, la fonction de maîtresse d'éducation physique visée par l'article 13, paragraphe 2 (qui figure à d'autres endroits du texte comme « maître d'éducation physique ») comporte encore des titulaires, et si des recrutements pour cette fonction seront encore opérés à l'avenir. En cas de réponse négative à cette question, il ne serait plus nécessaire de faire figurer cette fonction dans le futur règlement grand-ducal.

Article 14

L'article 14, qui instaure le nouveau système de la majoration d'échelon pour postes à responsabilités particulières, en remplacement de l'ancien système des grades de substitution, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Toutefois, le Conseil d'État estime que l'alinéa 2 du paragraphe 4 est superflu, alors que les fonctionnaires occupant la fonction d'agent pompier dirigeant qui y sont visés tombent sous le champ d'application de l'alinéa 1^{er} du même paragraphe qui, sous la lettre e), traite de l'agent de transport et de l'agent pompier. La disposition de l'article 12, paragraphe 5, point 3°, à laquelle il y est fait référence, couvre en effet au niveau général la fonction d'agent pompier et au niveau supérieur celle d'agent pompier dirigeant.

Article 15

Sans observation.

Article 16

Sans observation sauf qu'il faut, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 juillet 2016², se référer correctement, au paragraphe 3, à la « Caisse pour l'avenir des enfants ».

Le renvoi à un règlement grand-ducal figurant au paragraphe 4 pour la détermination des modalités d'application des dispositions en matière d'allocation de famille peut, par ailleurs, être omis. Le règlement grand-ducal en question puisera sa base dans les mêmes dispositions que celles qui servent déjà de fondement légal au projet de règlement grand-ducal sous revue.

Article 17

L'article 17, qui traite de l'allocation de repas, n'appelle pas d'observation de fond de la part du Conseil d'État.

L'alinéa 2, qui est écrit dans la perspective de la disposition correspondante de la loi du 25 mars 2015, disposition qui renvoie à un règlement grand-ducal qui « pourra restreindre le droit à l'allocation de repas » dans certaines situations, est superflu lorsqu'il reprend la même formulation pour permettre à un règlement grand-ducal de déterminer les mêmes restrictions.

Article 18

Sans observation.

Article 19

Le Conseil d'État constate que le texte fait écho à celui de la loi du 25 mars 2015. En définitive, ces textes sont superfétatoires vu qu'ils ne créent aucun droit, ni dans le chef des fonctionnaires de l'État ni dans celui des fonctionnaires communaux.

Article 20

L'article 20 régleme la prime d'astreinte qui peut être versée à certains fonctionnaires communaux. Il est rédigé dans la même logique que

² Loi du 23 juillet 2016 portant modification 1. du Code de la sécurité sociale; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant (doc. parl. n° 6832 ; Mémorial A – n° 138 p. 2348).

les dispositions applicables aux fonctionnaires de l'État, tout en tenant compte des particularités du secteur communal. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Article 21

L'article 21, qui a trait aux primes de risque, n'a pas de pendant au niveau de la loi du 25 mars 2015. La question des primes de risque allouées à certaines catégories de fonctionnaires de l'État se trouve en effet réglée dans les lois organisant les cadres des administrations auxquelles les fonctionnaires concernés se trouvent affectés. La disposition, qui reprend les primes de risque prévues par le règlement grand-ducal précité du 4 avril 1964, n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Articles 22 à 24

Sans observation.

Article 25

L'article 25 prévoit une prime qui est spécifique au secteur communal, à savoir la prime de conduite qui est allouée aux agents exerçant les fonctions d'agent de transport et qui remplissent certaines conditions. Elle est reprise du règlement grand-ducal précité du 4 avril 1964 et ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Article 26

L'alinéa 4 du paragraphe 8 est redondant par rapport au texte de l'alinéa 1^{er} du même paragraphe. Les sapeurs-pompiers professionnels visés à l'alinéa 4 sont en effet couverts par la disposition générale figurant à l'alinéa 1^{er}.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la notion de « salaire normal » qui figure au dernier alinéa du paragraphe 11 et que la disposition en question se limite à définir. Cette notion n'apparaît en effet à aucun autre endroit du texte du projet de règlement grand-ducal.

Articles 27 et 28

Sans observation.

Article 29

Le Conseil d'État constate que la matière des indemnités d'habillement est réglée en détail, pour les fonctionnaires de l'État, au niveau de la loi du 25 mars 2015. Le projet de règlement grand-ducal sous avis renvoie, comme d'ailleurs le règlement grand-ducal précité du 4 avril 1964, à un autre règlement grand-ducal. Le texte ne soulève pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Article 30

En ce qui concerne l'article 30, qui a trait aux subventions d'intérêt en relation avec des prêts dans l'intérêt du logement dont peuvent bénéficier les

fonctionnaires communaux, le Conseil d'État formule la même observation qu'à l'endroit de l'article 29.

Articles 31 à 34

Sans observation.

Article 35

L'article 35 détermine les traitements des fonctionnaires communaux pendant la période de service provisoire. Il s'agit de l'équivalent des dispositions de l'article 37 de la loi du 25 mars 2015 qui s'appliquent aux indemnités des stagiaires dans les administrations et services de l'État entre leur admission au stage et leur première nomination comme fonctionnaire. La terminologie change en raison du fait que l'agent qui sera occupé au service d'une commune bénéficiera, dès le début de son service provisoire, qui correspond au stage du fonctionnaire de l'État, d'une nomination provisoire comme fonctionnaire. Cette différence n'aura cependant aucun impact au niveau de la fixation du traitement au moment de la nomination définitive. Elle explique par contre que certaines dispositions applicables aux stagiaires dans une administration de l'État (valeur du point indiciaire, accessoires de rémunération), n'aient pas besoin d'être reprises en l'occurrence.

Par ailleurs, les montants des traitements qui seront alloués aux fonctionnaires communaux pendant la période de service provisoire correspondent aux indemnités versées aux stagiaires auprès des administrations de l'État.

L'article 35 ne soulève dès lors pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Article 36

L'article 36 vise le classement d'un certain nombre d'emplois, en l'occurrence ceux de chef d'atelier, de magasinier, de chef jardinier, d'agent horticole et de chef de réseau. Le dispositif épouse étroitement les contours de celui prévu par l'article 38 de la loi du 25 mars 2015, tout en couvrant des emplois qui ne sont pas prévus au niveau des administrations et services de l'État. Il correspond par ailleurs à des dispositions qui, à l'heure actuelle, sont prévues à l'article 16*bis* du règlement grand-ducal précité du 4 avril 1964.

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal sur le fait qu'au commentaire des articles ils expliquent qu'il « est profité de l'occasion pour rendre applicable l'article en question également aux sapeurs-pompiers professionnels assumant les fonctions de chef d'équipe ». Or, le texte ne contient aucune référence spécifique aux sapeurs-pompiers professionnels et ne couvre par ailleurs nullement les emplois de chef d'équipe.

Article 37

L'article 37 a trait au changement d'affectation proposé par la Commission des pensions.

Le Conseil d'État note le renvoi qui est opéré par l'article 37 aux dispositions 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 et qui diffère de celui effectué dans la législation applicable aux fonctionnaires de l'État.

La disposition correspondante 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 fait référence aux articles 53, alinéa 2 et 55, point 3, de la loi du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire, entre autres, pour les fonctionnaires de l'État et des communes. Le Conseil d'État relève que l'article 55, point 3, figure effectivement dans la partie spécifique de la loi consacrée aux procédures, régimes spéciaux et dispositions additionnelles et dérogatoires applicables aux fonctionnaires de l'État, aux membres du Gouvernement, aux membres de la Chambre des députés, aux membres du Parlement européen et aux membres du Conseil d'État. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal ont dès lors raison de ne pas s'y référer directement. Ils remplacent cette référence par un renvoi à l'article 50 de la même loi, renvoi que l'article 55, point 3, comporte d'ailleurs également, tout en reprenant une partie du texte de l'article 55, point 3. Ce faisant, ils mélangent cependant deux dispositifs, le premier, à savoir celui figurant à l'article 50, couvrant la situation du fonctionnaire qui se trouve en congé provisoire après une décision de la Commission des pensions et qui pendant la durée de ce congé doit être réaffecté par l'autorité de nomination, tandis que le deuxième dispositif figurant à l'article 55, point 3, prévoit l'intervention du Gouvernement en conseil si le fonctionnaire concerné n'a pas été chargé d'un autre emploi à l'expiration du congé prévu par l'article 50. En fin de compte, la disposition proposée à l'article 37 ne vient dès lors que détailler le dispositif figurant à l'article 50 de la loi du 25 mars 2015. Il conviendrait de préciser que la disposition proposée couvre l'hypothèse de l'expiration du congé provisoire prévu à l'article 50. Le Conseil d'État peut, en définitive, s'accommoder du texte proposé, vu qu'on voit mal quelle autorité pourrait prendre, en l'occurrence, le relais du conseil communal s'il a échoué dans sa tentative de réaffectation du fonctionnaire concerné pendant la durée de son congé. Il conviendrait cependant d'ajouter, en tout état de cause, à l'article 37, alinéa 1^{er}, la référence à l'article 50.

Le Conseil d'État rappelle enfin que la procédure du détachement visée à l'alinéa 5 de l'article sous revue n'existe pas encore, pour le moment, au niveau communal, mais qu'il est prévu de l'ancrer dans la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux par un projet de loi qui est encore en voie d'instance³.

Article 38

L'article 38 instaure une période de cinq ans après l'entrée en vigueur du nouveau règlement grand-ducal pendant laquelle les fonctionnaires en service à ce moment garderont leurs expectatives de carrière. Ce dispositif

³ 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 ; (doc. parl. n° 6932).

correspond à celui figurant à l'article 41 de la loi du 25 mars 2015 et ne donne dès lors pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Article 39

L'article 39 supprime le système de la mise hors cadre qui n'est plus adapté aux nouvelles conditions fixées en matière d'avancement des fonctionnaires communaux. Il correspond à l'article 42 de la loi du 25 mars 2015 et n'appelle dès lors pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 40

L'article 40 règle l'intégration des anciennes carrières dans le nouveau dispositif de structuration des fonctions. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal suivent les principes qui sont à la base du mécanisme correspondant applicable aux fonctionnaires de l'État en vertu de l'article 43 de la loi du 25 mars 2015, tout en tenant compte des spécificités de certaines fonctions communales.

L'alinéa 2, qui constitue la copie conforme de l'alinéa 2 de l'article 43 de la loi du 25 mars 2015, ne peut cependant, de l'avis du Conseil d'État, être repris tel quel au niveau d'un règlement grand-ducal. Il se réfère en effet à « tous les textes » indifféremment de leur place dans la hiérarchie des normes et s'applique « sauf disposition légale contraire ». Une telle façon de procéder est évidemment à proscrire. Le Conseil d'État propose de renoncer au texte en question. Les textes qui peuvent entrer en ligne de compte devront, de toute façon, être retravaillés. À cette occasion, la terminologie, qui actuellement fait référence aux carrières supérieure, moyenne et inférieure, pourra être adaptée.

Enfin, à l'alinéa 2, sous la rubrique « Administration générale », catégorie de traitement B, point 1, lettre b), le terme « étranger » est à omettre. Il a en effet été supprimé dans la loi du 25 mars 2015 par l'article VI de la loi du 17 mars 2016 modifiant entre autres la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé⁴.

Articles 41 à 50

Les articles 41 à 50 définissent les règles qui seront utilisées en vue de la fixation du traitement barémique des fonctionnaires en service au moment de l'entrée en vigueur du nouveau règlement grand-ducal lorsqu'ils seront intégrés dans la nouvelle structure des fonctions. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal ont suivi les principes appliqués, à ce niveau, aux fonctionnaires de l'État par la loi du 25 mars 2015.

En ce qui concerne l'article 46, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal sur le fait que le groupe de

⁴ Loi du 17 mars 2016 modifiant - la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé ; - la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ; - la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducale et d'une inspection générale de la police ; - la loi 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 ; - la loi du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État ; - la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État (Mémorial A – n° 74 du 18 mars 2016).

traitement A2, visé deux fois par la disposition, n'est pas prévu pour la rubrique « Enseignement » par les articles qui mettent en place la nouvelle structure des fonctions. Le texte de l'article 46 est dès lors à reformuler.

Le Conseil d'État demande enfin aux auteurs du projet de règlement grand-ducal de s'en tenir, au niveau des paragraphes 3 et 4 de l'article 48, au libellé du texte correspondant de l'article 51 de la loi du 25 mars 2015, les ajouts auxquels ils ont procédé, à savoir la « fixation du traitement initial » au paragraphe 3 et les « modalités de calcul de la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial » au paragraphe 4, n'ajoutant rien à la substance du texte de l'article 48.

Article 51

L'article 51 instaure un mécanisme de promotion, limité dans le temps, qui vient s'ajouter aux possibilités offertes aux fonctionnaires communaux par le système dit de la carrière ouverte prévu par la réglementation actuellement en vigueur.

Le texte proposé correspond au texte qui figure à l'article 54 de la loi du 25 mars 2015 applicable aux fonctionnaires de l'État. Le Conseil d'État constate toutefois que le texte qui s'applique aux fonctionnaires de l'État contient des renvois précis à la nouvelle législation sur la carrière ouverte des fonctionnaires de l'État⁵ qui porte la même date que la loi du 25 mars 2015, tandis qu'en l'occurrence les renvois sont généraux ou essaient d'anticiper la réglementation à venir. L'actuel règlement grand-ducal modifié du 19 octobre 1995 déterminant les conditions et les modalités de l'accès du fonctionnaire communal à une carrière supérieure à la sienne devra en effet être complètement retravaillé en vue de la prise en compte de la nouvelle structure des fonctions introduite par le projet de règlement grand-ducal sous avis. Les renvois à la réglementation afférente sont toutefois primordiaux pour circonscrire le champ d'application du mécanisme temporaire introduit par l'article 51 et notamment pour déterminer avec précision, comme le fait l'article 2 de la législation sur la carrière ouverte des fonctionnaires de l'État à travers la définition de la notion de « groupe de traitement immédiatement supérieur », les groupes de traitement auxquels les fonctionnaires concernés pourront accéder.

Concernant le texte proposé à l'endroit du paragraphe 3, le Conseil d'État constate que la condition pour bénéficier du mécanisme temporaire de changement de groupe reprise sous le point 1, à savoir l'accomplissement de quinze années de service depuis la nomination provisoire, n'est pas en phase avec le dispositif prévu pour les fonctionnaires de l'État à l'article 54 de la loi du 25 mars 2015. L'article 54 en question se réfère en effet à la nomination du fonctionnaire de l'État, notion, qui, dans le droit de la fonction communale, correspond à celle de nomination définitive, la nomination provisoire se situant pour le fonctionnaire communal au début de son service provisoire. Le système qui s'applique au fonctionnaire communal est dès lors, sur ce point, plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État. Le Conseil d'État insiste à ce que l'égalité entre les deux secteurs soit rétablie à ce niveau.

⁵ Loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'État à un groupe d'indemnité supérieur au sien. (Mémorial A- n° 59 du 31 mars 2015, p. 1230 ; doc. parl. n° 6462).

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations préliminaires

Les observations d'ordre légistique qui suivent sont valables pour l'ensemble du projet de règlement grand-ducal sous avis.

S'il est recouru au groupement d'articles, la structure choisie doit être respectée à travers l'ensemble du dispositif. Tenant compte du nombre d'articles à regrouper, le Conseil d'État propose de recourir à des sections, voire des sous-sections à travers le dispositif sous avis. Par ailleurs, les intitulés des groupements d'articles sont précédés d'un tiret et se terminent sans point final. Aussi, est-il recommandé de ne pas employer la forme latine « de + ablatif » pour le libellé des intitulés de chapitre ou de section, étant donné que cette forme est désuète en français moderne.

S'il est recouru au procédé qui consiste à munir un article d'un intitulé, alors chaque article du dispositif doit être muni d'un intitulé propre.

La subdivision de l'article se fait en alinéas, voire en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre cardinal arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), ... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), (c), ...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un double point. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter en conséquence.

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 1^{er} » et non pas au « paragraphe (1) » ou encore au « premier paragraphe ».

Il faut laisser un espace entre les termes « **Art.** » et le chiffre indiquant le numéro de l'article qui est suivi d'un point. Le libellé doit immédiatement suivre le numéro de l'article, sans passage à la ligne. Au vu de ce qui précède, l'article 2 par exemple s'écrit de la manière qui suit :

« **Art. 2.** (1) Le fonctionnaire qui touche... »

L'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets ou de signes opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

L'adjonction du *bis, ter* etc., qui suit, sans laisser d'espace, le numéro de l'article, du paragraphe ou du groupement d'articles, est à mettre en caractères italiques.

L'utilisation des adverbes « ci-dessus », « ci-dessous », « ci-après » etc. pour désigner par exemple un alinéa à un autre endroit dans le cadre d'un renvoi, est strictement à omettre. En effet, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure pourrait avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

L'expression « le cas échéant » n'ayant aucun apport normatif, il convient de la supprimer. Cette expression risque d'ailleurs de prêter à des interprétations divergentes.

Les termes ou exemples placés entre parenthèses sont à omettre dans les textes normatifs car n'ayant eux non plus un quelconque apport normatif.

Il convient également de supprimer à chaque occurrence l'expression « du présent règlement » ou encore « du présent article » qui sont superfétatoires.

Il convient de correctement écrire « Catégorie de traitement », « Groupe de traitement » et « Sous-groupe de traitement ».

Aux endroits occurrents, le terme de « respectivement » est à remplacer par celui de « ou ».

Les nombres s'expriment en chiffres :

1° s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix, de dates (à l'exception des mois) ;

2° lorsqu'il est fait référence aux articles d'actes juridiques et à leurs subdivisions ou groupements ;

3° si les dispositions sont présentées sous forme de tableaux ou de tarifs.

Toutefois, il faut écrire « pour cent » en toutes lettres et non pas « % ».

Il est indiqué d'écrire « Société nationale des chemins de fer luxembourgeois », « Conseil communal » et « Commission de contrôle » tout au long du dispositif.

Enfin, comme le fait la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans son avis précité du 11 octobre 2016, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal sur le fait que le texte proposé contient à certains endroits des mots barrés qu'il a probablement été oublié de retirer du texte avant de l'introduire dans la procédure.

Préambule

Le premier visa est à écrire de la manière qui suit :

« Vu la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, et notamment son article 22 ; »

Il faut écrire « Chambre des fonctionnaires et employés publics », « Gouvernement en conseil » et « Notre Ministre de l'Intérieur et à la Grande région ».

Article 1^{er}

Au paragraphe 3, il est superfétatoire d'écrire « qui fait partie intégrante du présent règlement », étant donné qu'une annexe, de par sa nature, est partie intégrante de l'acte auquel elle est rattachée.

Article 4

Au point 1 (paragraphe 1^{er} selon le Conseil d'État), alinéa 2, il faut écrire « ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions... » avec une lettre « m » minuscule.

Article 5

Au point 1 (paragraphe 1^{er} selon le Conseil d'État), lettre a), alinéa 2, il faut écrire « Société nationale des chemins de fer luxembourgeois », « Police », « Armée » et l'« Union européenne ».

Article 6

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il faut ajouter le terme « jour » entre les termes « premier » et « du ».

Article 12

Le mode du futur simple est à remplacer par celui de l'indicatif présent. Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

Article 13

Au point 2 (paragraphe 2 selon le Conseil d'État), il est rappelé que dans le dispositif des actes législatifs et réglementaires, il n'est pas indiqué de féminiser les termes génériques visant indistinctement les hommes et les femmes, tels que les noms de métiers, fonctions, grades ou titres. Par ailleurs, une erreur de grammaire s'est glissée au dernier alinéa. Il convient en effet d'écrire « lié à la condition... ».

Article 32

Il convient d'ajouter le terme « modifiée » à la loi du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes, celle-ci ayant déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. La même observation vaut aux autres endroits des articles 33 et 37.

Article 33

Il convient de préciser l'intitulé de la loi mentionnée sous le point 1.

Article 40

L'observation faite à l'endroit de l'article 13, et plus précisément celle portant sur la féminisation des termes génériques, vaut également à cet endroit.

Article 43

Il convient d'écrire au point 1 « nouvel agencement » et non pas « nouveau agencement ».

Article 53

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence au « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle au « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 14 mars 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes