

Projet de loi

**portant modification de la loi modifiée du 24 décembre 1985
fixant le statut général des fonctionnaires communaux**

Avis du Conseil d'État

(29 mai 2018)

Par dépêche du 15 février 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Intérieur.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, ainsi que d'un texte coordonné de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux que le projet sous examen vise à modifier.

Le Conseil d'État regrette que dans le texte coordonné ajouté au dossier lui soumis, les modifications proposées soient directement intégrées dans le texte de loi qu'il s'agit de modifier, sans que celles-ci se distinguent typographiquement des dispositions actuellement en vigueur. Le Conseil d'État rappelle la circulaire du ministre aux Relations avec le Parlement du 28 janvier 2016 aux termes de laquelle le Conseil d'État entend se voir transmettre à l'avenir « des textes coordonnés dans lesquels les modifications seront indiquées en caractères gras et les passages de texte en vigueur à modifier ou à supprimer resteront visibles tout en étant barrés ». ¹

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics n'a pas encore été communiqué Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le 5 décembre 2016, le Gouvernement a conclu avec la Confédération générale de la fonction publique un « Accord salarial » concernant la fonction publique étatique. Un certain nombre des stipulations de cet Accord ont été rendues applicables aux fonctionnaires de l'État par la loi du 9 mai 2018².

¹ Circulaire TP - 109/sp du 28 janvier 2016 du ministre aux Relations avec le Parlement : « 2. Forme de transmission au Conseil d'État de textes coordonnés de lois ou de règlements grand-ducaux modificatifs », p. 2.

² Loi du 9 mai 2018 portant modification 1° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2° de 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 ; 3° de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État ; 4° de la loi modifiée du 12 mai 2009 portant création d'une École de la 2e Chance ; 5° de la loi modifiée du 22 mai 2009 portant création a) d'un Institut national des langues ; b) de la fonction de professeur de langue

Le projet de loi sous revue a pour objet de modifier la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, en vue d'y intégrer les modifications que le projet de loi n° 7182, duquel est issue la loi précitée du 9 mai 2018, se proposait d'apporter au statut général de la fonction publique étatique. Selon l'exposé des motifs, « il relève effectivement d'errements constamment appliqués de transposer toute disposition statutaire applicable aux fonctionnaires de l'État également dans la section communale de la Fonction Publique ».

Le Conseil d'État note que le texte initial du projet de loi n° 7182, qui a servi de modèle au projet de loi sous rubrique, a été modifié par les amendements parlementaires du 30 janvier 2018, mais que le projet de loi sous rubrique, déposé postérieurement à ces amendements, ne tient pas compte de ces amendements. Il reviendra lors du commentaire des articles aux divergences entre le projet de loi sous rubrique et les passages correspondants de la loi précitée du 9 mai 2018.

Le projet de loi n° 7182 a fait l'objet d'un avis³ et d'un avis complémentaire⁴ du Conseil d'État datés respectivement des 21 novembre 2017 et 30 mars 2018.

Examen des articles

Article I^{er}

L'article I^{er} a pour objet d'apporter des modifications à la loi précitée du 24 décembre 1985.

Le point 1° a pour objet d'apporter une modification au niveau de la terminologie utilisée. Elle correspond à la modification effectuée par l'article 1^{er}, point 2°, de la loi précitée du 9 mai 2018 à la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, ci-après dénommé « le statut général des fonctionnaires de l'État ». Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Le point 2° a pour but de permettre la suspension du service provisoire pendant les périodes de service à temps partiel pour raisons de santé. Il correspond à la modification apportée au stage des fonctionnaires de l'État par la loi précitée du 9 mai 2018 et n'appelle pas d'observation.

Les points 3° et 4° visent, d'après le commentaire des articles, à apporter des clarifications au niveau de la terminologie. Les modifications

luxembourgeoise ; 6° 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 ; 7° 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 ; 8° de la loi modifiée 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 ; 9° de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État et portant abrogation de la loi modifiée du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'État ainsi que des modalités de mise en vigueur de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État (Mém. A n° 373 du 15 mai 2018).

³ Doc. parl. n° 7182².

⁴ Doc. parl. n° 7182⁴.

proposées correspondent aux modifications apportées par la loi précitée du 9 mai 2018 au statut général des fonctionnaires de l'État, tout en tenant compte des adaptations justifiées par les spécificités du secteur communal.

Le point 5° a pour objet de préciser le délai minimal entre deux avancements en grade en matière de promotion. Le point 6° vise à corriger une incohérence en matière de congé parental. Les deux points correspondent aux modifications apportées au statut général des fonctionnaires de l'État par la loi précitée du 9 mai 2018. Ils n'appellent pas d'observation.

Au point 7°, il y a lieu de relever que par les amendements parlementaires du 30 janvier 2018 au projet de loi n° 7182, des modifications supplémentaires visant à supprimer les termes « à un congé parental prévu à l'article 29bis » ont été apportés au statut général des fonctionnaires de l'État. Le commentaire des amendements en question indique à ce sujet que « les modifications envisagées par les amendements 1 et 2 ont pour but de supprimer une contradiction qui existe actuellement entre l'article 29bis relatif au congé parental et l'article 30 relatif au congé sans traitement. En effet, l'article 30 prévoit l'hypothèse d'un congé parental à la suite d'un congé de maternité ayant interrompu un congé sans traitement. Or, pour pouvoir bénéficier d'un congé parental, il faut pouvoir se prévaloir d'une affiliation « sans interruption pendant au moins douze mois continus précédant immédiatement le début du congé parental », ce qui n'est pas le cas lorsque l'agent s'est trouvé en congé sans traitement. ». Ces modifications se retrouvent à l'article I^{er}, point 7°, lettre a), de la loi précitée du 9 mai 2018. Étant donné que le libellé de l'article 31 du statut général des fonctionnaires communaux est identique à celui de l'article 30 du statut général des fonctionnaires de l'État, il est indiqué de supprimer également, à l'article 31, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, et paragraphe 2, alinéa 2, les termes « à un congé parental prévu à l'article 30bis ».

Le point 8° tend à remplacer l'article 32 du statut général des fonctionnaires communaux par un nouvel article, lequel prendrait le numéro 31. Or, le nouveau texte devrait prendre le numéro du texte qu'il est censé remplacer, soit le numéro 32. Le nouvel article introduit de nouvelles dispositions relatives au service à temps partiel. Les modifications envisagées correspondent aux modifications apportées par la loi précitée du 9 mai 2018 au statut général des fonctionnaires de l'État, tout en tenant compte des adaptations justifiées par les spécificités du secteur communal. Il convient toutefois de relever que sur ce point le texte initial du projet de loi n° 7182 a subi des modifications, suite aux amendements parlementaires du 30 janvier 2018, en ce qui concerne notamment le paragraphe 1^{er} du nouvel article 31 dont la dernière phrase précise désormais que : « Ce pourcentage est désigné par les termes « degré de la tâche » dans la suite. ». Ces précisions se retrouvent à l'article 31, paragraphe 1^{er}, du statut général des fonctionnaires de l'État, tel que cette disposition résulte de l'article I^{er}, point 8, de la loi précitée du 9 mai 2018. Au regard de l'analogie des dispositions en cause, il paraît indiqué de modifier l'article 32 du statut général des fonctionnaires communaux en conséquence.

Le point 9° porte sur des adaptations de la terminologie au niveau du service à temps partiel. Il n'appelle pas d'observation la part du Conseil d'État.

Le point 10° résulte des modifications apportées au service à temps partiel à l'endroit du point 9°, étant donné que le service à temps partiel à durée indéterminée remplacera le service à temps partiel tel qu'il existe à l'heure actuelle. Il vise en outre à conférer une certaine flexibilité aux autorités communales dans le cadre de la création de postes. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Le point 11° vise à introduire un nouveau chapitre *10bis* intitulé « Protection des données nominatives ». Le chapitre en question correspond en tous points, sous réserve des adaptations justifiées par les spécificités du secteur communal, au chapitre *10bis* initialement introduit par le projet de loi n° 7182. Par conséquent, il est renvoyé à cet égard aux avis précités du Conseil d'État des 21 novembre 2017 et 30 mars 2018 au sujet du projet de loi n° 7182 à l'occasion desquels le Conseil d'État a demandé aux auteurs d'omettre le nouveau dispositif relatif à la protection des données en soulignant que : « Au vu de la contrariété des articles susmentionnés avec le règlement (UE) 2016/679, le Conseil d'État tient à préciser que si la demande de la dispense du second vote constitutionnel est introduite après le 25 mai 2018, date de mise en application du règlement général sur la protection des données, il sera contraint de refuser la dispense du second vote constitutionnel »⁵. Il est à noter que le dispositif en question ne figure pas dans la loi précitée du 9 mai 2018, la commission parlementaire compétente ayant décidé de l'abandonner⁶. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour violation du règlement général sur la protection des données, à ce que le point sous examen soit supprimé.

Quant au point 12°, il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Les adaptations proposées par le point 13° ont pour but de préciser les modalités d'avancement en grade dans le cadre de la fonctionnarisation d'un employé communal, tout en tenant compte des spécificités du secteur communal.

Article II

L'article II transpose le point III.2, dernier alinéa, de l'Accord salarial du 5 décembre 2016 qui prévoit que : « Une mesure transitoire sera introduite afin de permettre aux agents bénéficiant d'un service à temps partiel de 25 % la veille de l'entrée en vigueur du nouveau système, de continuer à en bénéficier aussi longtemps qu'ils ne demandent pas de changement. ». Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article III

Sans observation.

⁵ Avis complémentaire n° 52.417 du Conseil d'État du 30 mars 2018, p.4.

⁶ Voir rapport de la commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative du 19 avril 2018 (Doc. parl. n°7182⁵, p. 9).

Article IV

L'entrée en vigueur différée au 25 mai 2018 des dispositions prévues à l'article I^{er}, point 11°, est à omettre conformément à l'observation formulée à l'endroit de l'article précité.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'il est envisagé de modifier plusieurs articles d'un même texte qui ne se suivent pas ou lorsqu'il s'agit d'apporter de manière ponctuelle des modifications à des articles qui se suivent, il faut consacrer à chaque article à modifier un article distinct, comportant un chiffre arabe. S'il s'agit de remplacer, d'insérer ou d'abroger plusieurs articles qui se suivent, ces modifications peuvent être soit reprises individuellement sous un article distinct soit regroupées sous un seul article. Il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à plusieurs alinéas ou paragraphes d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1° », « 2° », « 3° »,... Ce procédé évite de devoir introduire un article distinct pour chaque modification particulière.

Étant donné que l'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité dans l'intitulé ou auparavant dans le dispositif, les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi », en lieu et place de la citation de l'intitulé.

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou de l'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Pour les numéros d'articles indexés, il y a lieu d'indiquer le numéro d'article immédiatement suivi d'un tiret, sans qu'il n'y ait lieu d'intercaler un point. À titre d'exemple, il convient d'écrire « Art. 41-1. ».

Lorsqu'il est fait référence à la subdivision en points d'un article, il convient de se référer à titre d'exemple au « point 1° » au lieu de « sous 1° », ou au « paragraphe 3, point 1° » au lieu de « paragraphe 3, sous 1° ».

Intitulé

Le Conseil d'État constate qu'un intitulé fait défaut au projet de loi sous examen et se contente de reprendre l'intitulé figurant à la lettre de saisine accompagnant le dossier sous rubrique.

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Article I^{er} (articles 1^{er} à 13, selon le Conseil d'État)

Au point 1^o (article 1^{er} selon le Conseil d'État), il convient d'insérer une virgule entre la référence à l'article 2 et celle au paragraphe 1^{er}. Par ailleurs, lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro, de sorte qu'il convient de lire « À l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, [...] ».

Au point 8^o (article 8 selon le Conseil d'État), le numéro d'article est erroné. Il y a lieu de lire « Art. 32. Service à temps partiel ». Par ailleurs, il y a lieu de fermer les guillemets après le texte qu'il s'agit de remplacer.

Au point 11^o (article 11 selon le Conseil d'État), introduisant un article 41.-3 dans la loi à modifier, il y a lieu d'écrire au point 6^o le chiffre « quarante » en toutes lettres.

Le Conseil d'État renvoie à ses observations générales ci-dessus ainsi qu'à celles sous l'article I^{er} et II (1^{er} et selon le Conseil d'État) et demande de reformuler le projet de loi sous avis comme suit :

« **Art. 1^{er}.** À l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, les termes « à la description » sont remplacés par les termes « au profil ».

Art. 2. À l'article 4, paragraphe 3, alinéa 4, de la même loi, la première phrase est complétée par les termes « , ou d'un service à temps partiel pour raisons de santé ».

Art. 3. L'article 6 de la même loi est modifié comme suit :

1^o À l'alinéa 2, lettre c), [...].

2^o L'alinéa 3 est remplacé comme suit :

« [...] ».

Art. 4. À l'article 6*bis*, paragraphe 2, alinéa 2, premier tiret, de la même loi, [...].

Art. 5. À l'article 7 de la même loi, [...].

Art. 6. À l'article 30*ter*, paragraphe 3, de la même loi, [...].

Art. 7. L'article 31 de la même loi est modifié comme suit :

1^o Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, [...].

2^o Le paragraphe 2 est modifié comme suit :

a) [...].

b) [...].

Art. 8. L'article 32 de la même loi est remplacé comme suit :
« Art. 32. Service à temps partiel [...] ».

Art. 9. L'article 33 de la même loi est modifié comme suit:

1^o [...].

2^o [...].

Art. 10. L'article 34 de la même loi est modifié comme suit :
« Art. 34. [...] ».

Art. 11. À la suite de l'article 41 de la même loi, il est ajouté un nouveau chapitre libellé comme suit :

« Chapitre 10*bis* – Protection des données nominatives

Art. 41-1. [...]

Art. 41-2. [...]

Art. 41-3. [...]

Art. 41-4. [...]

Art. 41-5. [...]

Art. 41-6. [...]

Art. 41-7. [...] ».

Art. 12. L'article 41*bis* de la même loi est abrogé.

Art. 13. À l'article 94, paragraphe 2, les alinéas 3, 4 et 5 sont remplacés comme suit :

« [...] ». »

Article II (article 14 selon le Conseil d'État)

L'article sous examen contient une disposition transitoire, laquelle, selon le Conseil d'État, aurait mieux sa place dans le corps de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux. Le Conseil d'État propose dès lors d'insérer un nouveau chapitre 17 comprenant un article 95 nouveau dans la loi précitée du 24 décembre 1985. L'article sous examen est dès lors à libeller comme suit :

« **Art. 14.** Après l'article 94 de la même loi, il est inséré un chapitre 17 libellé comme suit :

« Chapitre 17 – Dispositions transitoires

Art. 95. Les fonctionnaires bénéficiant, la veille de l'entrée en vigueur de la loi du JJ.MM.AAAA portant modification de la loi modifiée du 24 décembre 1958 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, d'un service à temps partiel de vingt-cinq pour cent d'une tâche complète continuent à en bénéficier aussi longtemps qu'ils ne se voient pas accorder de changement. »

Article III

Il n'est pas nécessaire de préciser que les références au congé pour travail à mi-temps s'entendent comme références au service à temps partiel à durée déterminée, étant donné que cette précision ne présente pas d'enjeu de sécurité juridique. Partant, il peut être renoncé à l'article sous examen.

Article IV (article 15 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État propose de reformuler l'article sous examen comme suit :

« **Art. 15.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, à l'exception de l'article 11 qui entre en vigueur le 25 mai 2018 ».

Texte coordonné

À l'article 4, paragraphe 3, alinéa 4, il convient de reproduire la virgule introduisant la modification apportée par l'article I^{er}, point 2^o (article 2 selon le Conseil d'État), de la loi en projet sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 29 mai 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes