

**Projet de règlement grand-ducal**

**portant modification :**

- 1° du règlement grand-ducal modifié du 21 octobre 1987 concernant le temps de travail et les congés des fonctionnaires communaux ;**
- 2° du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestre, échevins et conseillers communaux ;**
- 3° du règlement grand-ducal modifié du 25 septembre 1998 fixant les conditions de formation, d'admission aux emplois et de rémunération des chargés de cours des établissements d'enseignement musical du secteur communal ;**
- 4° du règlement grand-ducal du 8 novembre 2010 portant exécution de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ;**
- 5° du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux ;**
- 6° du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux ;**
- 7° du règlement grand-ducal modifié du 8 avril 2018 portant exécution de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics et portant modification du seuil prévu à l'article 106 point 10° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988**

---

**Avis du Conseil d'État**

(16 juillet 2021)

Par dépêche du 21 janvier 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Intérieur.

Le projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que des textes coordonnés par extraits des règlements grand-ducaux que le projet sous revue vise à modifier.

Selon la lettre de saisine, le projet de règlement grand-ducal sous avis n'a pas d'impact sur le budget de l'État.

La lettre de saisine indiquait encore qu'un traitement prioritaire de la part du Conseil d'État est demandé.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 19 mars et 24 juillet 2020.

### **Considérations générales**

Le projet de règlement grand-ducal sous revue s'inscrit dans le contexte de la réforme de la tutelle administrative prévue par le projet de loi n° 7514<sup>1</sup>. Le projet de règlement grand-ducal sous revue vise à modifier une série de règlements grand-ducaux en vue de supprimer ou de remplacer, à l'instar du projet de loi n° 7514 précité, certains modes de surveillance dans le but d'alléger le contrôle de l'État sur la gestion des communes et de renforcer l'autonomie locale.

Le Conseil d'État voudrait, dans ce contexte, aborder une problématique qui lui semble primordiale et qu'il a eu l'occasion de mettre en avant dans son avis du même jour concernant le nouvel article 104 tel qu'introduit dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 à travers l'article 29 du projet de loi n° 7514 précité. Le Conseil d'État attire l'attention sur le fait que la surveillance de la gestion communale est une matière que l'article 107, paragraphe 6, de la Constitution réserve à la loi. Le Conseil d'État rappelle que la Cour constitutionnelle lit l'article 107 de la Constitution conjointement avec les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale<sup>2</sup> et qu'aux termes de l'article 8.1 de cette Charte, « tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi ». Dans ce contexte, la référence à la « loi » s'entend comme référence à la « loi formelle » et non pas matérielle<sup>3</sup>. Il recommande, par conséquent, de revoir les règlements grand-ducaux que le projet de règlement grand-ducal sous revue vise à modifier à la lumière des considérations qui précèdent.

### **Examen des articles**

#### Article 1<sup>er</sup>

L'article sous revue vise à modifier l'article 43 du règlement grand-ducal modifié du 21 octobre 1987 concernant le temps de travail et les congés des fonctionnaires communaux en vue de supprimer l'approbation par le ministre de l'Intérieur des instructions du collège des bourgmestre et échevins

---

<sup>1</sup> Projet de loi portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de l'article 2045 du code civil ; 3° de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 5° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; 6° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 7° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics (doc. parl. n° 7514).

<sup>2</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 00156 du 13 novembre 2020, Mém. A – n° 918 du 20 novembre 2020 ; Arrêt n° 00157 du 13 novembre 2020, Mém. A – n° 919 du 20 novembre 2020.

<sup>3</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 00131 du 8 décembre 2017, Mém. A – n° 1042 du 12 décembre 2017, voir aussi le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 septembre 1985, Conseil de l'Europe, série des traités européens- n° 122, p. 8.

visant à compléter les dispositions du règlement grand-ducal modifié du 21 octobre 1987.

Le Conseil d'État ne formule pas d'observation concernant cette disposition.

### Articles 2 et 3

Les articles 2 et 3 ont pour objet de modifier l'article 3*bis*, paragraphe 2, du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux. Les modifications consistent plus spécifiquement à supprimer la condition suivant laquelle il faut avoir été désigné comme délégué dans les syndicats de communes pour bénéficier du supplément de congé politique, ceci selon le commentaire de l'article au motif que « [l]e congé politique supplémentaire ne doit plus être réservé aux seuls délégués dans les syndicats de communes alors que les conseillers communaux représentent la commune dans de nombreux autres organismes ».

Le Conseil d'État s'interroge cependant sur l'opportunité de la suppression du second alinéa de l'article 3*bis*, paragraphe 2, du règlement grand-ducal précité du 6 décembre 1989, qui comporte la précision que « [l]ors de cette répartition, il sera tenu compte par ordre de priorité décroissant, de l'envergure nationale, régionale ou intercommunale du syndicat concerné ». Il se pose en effet la question de savoir selon quels critères le conseil communal attribuera à l'avenir le supplément de congé politique.

Le Conseil d'État ne formule pas d'autre observation.

### Articles 4 et 5

Les modifications effectuées à travers les articles sous revue à l'endroit des articles 4 et 6 du règlement grand-ducal modifié du 25 septembre 1998 fixant les conditions de formation, d'admission aux emplois et de rémunération des chargés de cours des établissements d'enseignement musical du secteur communal visent à supprimer l'approbation par le ministre de l'Intérieur des décisions prises par le conseil communal ou le comité du syndicat de communes relatives, d'une part, au classement des chargés de cours de l'enseignement musical et des chargés de direction d'une école de musique et, d'autre part, à la réduction de la durée du service provisoire.

Ces dispositions ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

### Article 6

L'article sous revue entend supprimer l'approbation par le ministre de l'Intérieur de la fixation par le conseil d'administration du montant des jetons de présence alloués aux membres du conseil d'administration d'un office social ainsi que des indemnités mensuelles allouées aux présidents des offices sociaux prévue à l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 novembre 2010 portant exécution de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale.

Cette modification ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

#### Articles 7 à 11

Les articles 7 à 11 ont pour objet de modifier le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux. Parmi les modifications effectuées, il y a lieu de citer la suppression de l'approbation par le ministre de l'Intérieur :

- de la fixation par le conseil communal du nombre des emplois du niveau supérieur (article 7 du projet de règlement grand-ducal) ;
- des décisions prises par le conseil communal en matière de traitement des fonctionnaires et employés communaux (article 8 du projet de règlement grand-ducal) ;
- de l'admission à la préretraite prononcée par le conseil communal (article 9 du projet de règlement grand-ducal) ;
- des décisions prises par le conseil communal en ce qui concerne le classement des fonctionnaires qui occupent les emplois de chef d'atelier, de chef jardinier, d'agent horticole, de chef de réseau ou de magasinier dans les administrations communales ou dans les syndicats de communes (article 10 du projet de règlement grand-ducal) ;
- de la détermination par le conseil communal du groupe de traitement dans lequel accédera le fonctionnaire dans le cadre du mécanisme temporaire de changement de groupe (article 11 du projet de règlement grand-ducal).

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler au sujet de ces modifications.

#### Articles 12 à 16

Les articles 12 à 16 entendent modifier le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux. Les modifications apportées aux articles 3,4, 5, 29 et 52 du règlement grand-ducal précité du 28 juillet 2017 consistent dans la suppression :

- de l'avis préalable du ministre de l'Intérieur dans le cadre de l'engagement par le conseil communal d'agents hautement spécialisés ne pouvant pas se prévaloir de la connaissance de deux des trois langues administratives (article 12 du projet de règlement grand-ducal) ;
- de l'approbation par le ministre de l'Intérieur de l'engagement des employés communaux et de la résiliation de leur contrat de travail prononcés par le conseil communal (articles 13 et 14 du projet de règlement grand-ducal) ;
- de l'avis conforme du ministre de l'Intérieur dans le cadre de la désignation par le collège des bourgmestre et échevins d'un employé à l'un des grades du niveau général pour occuper le poste à responsabilité particulière vacant à défaut de pouvoir désigner un candidat remplissant la condition d'être classé à un des grades faisant partie du niveau supérieur de son sous-groupe d'indemnité (article 15 du projet de règlement grand-ducal) ;

- de l'approbation par le ministre de l'Intérieur de la fixation par le conseil communal de l'indemnité de l'employé n'appartenant pas à une catégorie, un groupe et sous-groupe d'indemnité définis aux articles 43 à 49 du règlement grand-ducal précité du 28 juillet 2017 (article 16 du projet de règlement grand-ducal).

Ces modifications ne donnent également pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

#### Articles 17 à 19

Le règlement grand-ducal modifié du 8 avril 2018 portant exécution de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics et portant modification du seuil prévu à l'article 106 point 10° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifié à travers les articles 17 à 19 du projet de règlement grand-ducal sous revue.

L'article 17 vise à modifier l'intitulé du règlement grand-ducal précité du 8 avril 2018 en vue de supprimer la référence à la modification du seuil prévu à l'article 106, point 10°, de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. La disposition modifiant le seuil en question étant, quant à elle, abrogée par l'article 19 du projet de règlement grand-ducal sous revue. Au vu de l'introduction d'un nouvel intitulé à travers l'article 17, l'article 276 du règlement grand-ducal précité du 8 avril 2018 relatif à l'intitulé de citation devient superfétatoire et peut être supprimé.

L'article 18 modifie l'article 144 en vue de supprimer l'approbation par le ministre de l'Intérieur de la décision du conseil communal portant sur :

- le principe des travaux, fournitures ou services qui font l'objet des contrats ;
- l'approbation des projets en cas de marchés de travaux ;
- l'allocation des crédits nécessaires au règlement de la dépense qui découle de l'exécution des contrats.

Comme indiqué plus haut, l'article 19 a pour objet d'abroger l'article 146, paragraphe 3, du règlement grand-ducal précité du 8 avril 2018 qui précise que « [l]e seuil prévu à l'article 106 point 10 de la loi communale est relevé à 500 000 euros ». Cette disposition n'est, en effet, plus en ligne avec les nouvelles dispositions prévues par le projet de loi n° 7514 précité qui reprend, sous un nouvel article 105, point 5°, les projets visés à l'article 106, point 10°, de la loi communale précitée en portant le seuil desdits projets à 1 000 000 euros.

#### Article 20

L'article 20 comporte une disposition relative à l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal en projet ainsi qu'une disposition transitoire qui permettra, selon le commentaire de l'article, aux communes de s'adapter au nouveau régime de tutelle prévu par le dispositif sous revue. L'article sous revue n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

## Observations d'ordre légistique

### Observations générales

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 à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « du même règlement » en lieu et place de la citation de l'intitulé. À titre d'exemple, il convient d'écrire, à l'article 1<sup>er</sup>, « À l'article 43, paragraphe 3, dernier alinéa, du règlement grand-ducal modifié du 21 octobre 1987 concernant le temps de travail et les congés des fonctionnaires communaux, les termes [...] ».

Lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs tels que « *bis*, *ter*, ... », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

### Préambule

Le deuxième visa est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc. Plus encore, il convient d'écrire « Chambre des fonctionnaires et employés publics » avec des lettres « f » et « e » minuscules.

En ce qui concerne le troisième visa, il n'est pas nécessaire de mentionner l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, étant donné que celui-ci n'est pas prescrit par un texte hiérarchiquement supérieur. Il pourrait en effet être déduit à tort d'une telle mention au préambule que les autorités seraient formellement obligées de procéder à la consultation du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises lors d'une modification ultérieure.

### Article 1<sup>er</sup>

Il convient d'écrire « **Art. 1<sup>er</sup>.** »

### Articles 2 et 3

Il convient 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<sup>o</sup> », « 2<sup>o</sup> », « 3<sup>o</sup> », ... Ce procédé évite de devoir introduire un article distinct pour chaque modification particulière. Les modifications prévues aux articles 2 et 3 sont ainsi à regrouper sous un seul article comme suit :

« **Art. 2.** À l'article 3*bis*, paragraphe 2, du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestre, échevins et conseillers communaux, sont apportées les modifications suivantes :

- 1<sup>o</sup> À l'alinéa 1<sup>er</sup>, [...];
- 2<sup>o</sup> L'alinéa 2 est supprimé. »

Les articles subséquents sont dès lors à renuméroter.

#### Article 4

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

#### Chapitre 8

En renvoyant à son observation relative à l'article 20 ci-après, l'intitulé du chapitre sous examen est à reformuler comme suit :

« **Chapitre 8 – Dispositions transitoire et finale** ».

#### Article 20

À la première phrase, il est signalé qu'aux dispositions relatives à la mise en vigueur, le terme « grand-ducal » est traditionnellement omis.

Toujours à la première phrase, il y a lieu d'ajouter les termes « qui suit » après les termes « troisième mois ».

Le Conseil d'État signale que la deuxième phrase comprend une disposition transitoire. Il convient de noter que les dispositions transitoires précèdent les dispositions relatives à l'entrée en vigueur. Plus encore, les dispositions transitoires et celles déterminant l'entrée en vigueur ne sont pas à reprendre sous un même article. Partant, il est recommandé aux auteurs d'ériger la deuxième phrase en article distinct précédant celui relatif à l'entrée en vigueur de la loi en projet, pour écrire :

« **Art. 20.** Le présent règlement s'applique aux actes posés par les communes à partir du jour de son entrée en vigueur.

**Art. 21.** Le présent règlement entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 16 juillet 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz