

**Projet de règlement grand-ducal**

**fixant les programmes et les modalités d'organisation de la formation spéciale et de l'examen de fin de formation spéciale des fonctionnaires communaux :**

**1° modifiant :**

- a) le règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux ;**
- b) le règlement grand-ducal du 23 avril 2021 portant organisation de la formation pendant le service provisoire des fonctionnaires communaux ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés communaux ;**
- c) le règlement grand-ducal du 15 juin 2018 fixant les conditions et modalités d'accès du fonctionnaire communal à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé communal à un groupe d'indemnité supérieur au sien ; et**

**2° abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 13 août 2002 portant institution d'une formation spéciale pour les fonctionnaires communaux**

---

**Avis du Conseil d'État**

(1<sup>er</sup> février 2022)

Par dépêche du 5 août 2021, 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 trois règlements grand-ducaux que le projet de règlement 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.

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 13 octobre et 23 novembre 2021.

## Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous revue entend déterminer les programmes et les modalités d'organisation de la formation spéciale que doivent suivre les fonctionnaires communaux en service provisoire, ainsi que les modalités de l'examen qui sanctionne cette formation.

Il trouve sa base légale dans :

- la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux qui précise, en son article 4, paragraphe 4, que « [d]es règlements grand-ducaux fixent les conditions et formalités à remplir par les postulants, les modalités du service provisoire, la mise en œuvre du plan d'insertion professionnelle ainsi que le programme et la procédure de l'examen d'admissibilité et de l'examen d'admission définitive prévus par le présent statut. Ces règlements peuvent prévoir des cas dans lesquels les conditions du service provisoire et d'examen peuvent être sujets à exception ou tempérament, notamment en cas de changement de commune », et
- dans la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique qui prévoit, à l'endroit de son article 9, que « [l]'organisation de la division de la formation pendant le stage et de la division de la formation pendant le service provisoire, les modalités de la mise en œuvre du plan d'insertion professionnelle ainsi que les modalités de l'examen de fin de stage du personnel de l'État et des établissements publics de l'État, et de l'examen d'admission définitive du personnel des communes, des syndicats de communes et des établissements publics des communes, sont déterminées par règlement grand-ducal ».

D'après l'exposé des motifs, le présent projet de règlement grand-ducal s'inscrit dans le processus de la réforme générale de la formation pendant le service provisoire et vise à réglementer la formation spéciale des fonctionnaires en service provisoire, la première phase de ce processus ayant abouti avec l'adoption du règlement grand-ducal du 23 avril 2021 portant organisation de la formation pendant le service provisoire des fonctionnaires communaux ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés communaux. La fonction publique communale suit ainsi un processus analogue à celui qui s'est concrétisé dans la fonction publique étatique par l'adoption du règlement grand-ducal, entre-temps modifié, du 31 octobre 2018 portant organisation de la formation pendant le stage pour les fonctionnaires stagiaires de l'État et des établissements publics de l'État ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés de l'État. Les deux règlements grand-ducaux en question couvrent la formation pendant respectivement le stage des fonctionnaires stagiaires de l'État et le service provisoire des fonctionnaires communaux en mettant l'accent plus particulièrement sur la partie « formation générale ». Le règlement grand-ducal précité du 23 avril 2021 constitue pour ainsi dire le pendant du règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018 dont il reprend d'ailleurs de larges pans. Au niveau de la fonction publique étatique, ce dispositif a ensuite été complété par un certain nombre de règlements grand-ducaux organisant la deuxième partie de la formation pendant le stage, à savoir la formation spéciale, dans les différentes administrations et services de l'État pris individuellement, cet ensemble de règlements grand-ducaux continuant à être complété par un dispositif procédural figurant dans le règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1984 déterminant la procédure des commissions d'examen du concours d'admission au stage, de l'examen de fin de stage et de l'examen de promotion dans les administrations et services de l'État.

En l'occurrence ce bloc de réglementation consacré à la formation spéciale se trouve fusionné, pour la fonction publique communale, dans un seul texte qui, par ailleurs, s'appuie sur le texte du règlement grand-ducal précité du 23 avril 2021 pour régler les aspects plus procéduraux du dispositif. Ce constat amène le Conseil d'État à recommander, comme il a déjà eu l'occasion de le faire pour la fonction publique étatique<sup>1</sup>, de réunir les dispositifs visés pour chacune des deux fonctions publiques dans un seul texte.

Outre la détermination des programmes de la formation spéciale et des modalités des examens, le projet de règlement grand-ducal sous revue vise encore à apporter quelques modifications au règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux, au règlement grand-ducal du 23 avril 2021 portant organisation de la formation pendant le service provisoire des fonctionnaires communaux ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés communaux ainsi qu'au règlement grand-ducal du 15 juin 2018 fixant les conditions et modalités d'accès du fonctionnaire communal à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé communal à un groupe d'indemnité supérieur au sien.

## **Examen des articles**

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

L'article 1<sup>er</sup> précise que le dispositif du règlement grand-ducal en projet est applicable aux seuls fonctionnaires en service provisoire qui suivent leur formation générale en exécution du règlement grand-ducal du 23 avril 2021 portant organisation de la formation pendant le service provisoire des fonctionnaires communaux ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés communaux, de sorte à exclure les fonctionnaires communaux en service provisoire qui suivent leur formation générale sous l'ancien régime prévu par le règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 portant 1. organisation à l'Institut national d'administration publique de la division de la formation pendant le service provisoire du personnel des communes, des syndicats de communes et des établissements publics des communes; 2. modification du règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux.

L'article 37 du règlement grand-ducal précité du 23 avril 2021 comporte, en effet, une disposition transitoire qui prévoit que les fonctionnaires en service provisoire qui ont commencé leur formation générale avant l'entrée en vigueur dudit règlement restent soumis au régime prévu par le règlement grand-ducal précité du 27 octobre 2000. Les

---

<sup>1</sup> Avis complémentaire 52.369 du 27 novembre 2018 relatif au projet de règlement grand-ducal portant organisation de la formation pendant le stage pour les fonctionnaires stagiaires de l'État et des établissements publics de l'État ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés de l'État, portant modification 1° du règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1984 déterminant la procédure des commissions d'examen du concours d'admission au stage, de l'examen de fin de stage et de l'examen de promotion dans les administrations et services de l'État ; et 2° du règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 déterminant à l'Institut national d'administration publique 1. l'organisation de la commission de coordination, 2. la collaboration avec les administrations et établissements publics de l'État et 3. la collaboration avec le Ministère de l'Intérieur et les administrations et établissements publics des communes.

fonctionnaires en question seront dès lors soumis, pour ce qui concerne leur formation spéciale, au régime prévu par le règlement grand-ducal modifié du 13 août 2002 portant institution d'une formation spéciale pour les fonctionnaires communaux et non pas au règlement grand-ducal en projet sous avis.

Sous le couvert de la définition du champ d'application du futur règlement grand-ducal, les auteurs du texte règlent en fait la transition de l'ancien au nouveau régime. Le Conseil d'État estime qu'il n'y a pas lieu de définir, en l'occurrence, le champ d'application du dispositif, mais de reléguer la disposition proposée à la fin du texte pour en faire une disposition transitoire à part entière.

Le Conseil d'État se doit encore d'attirer l'attention des auteurs sur le fait que l'intitulé du projet de règlement sous revue indique qu'il est procédé à l'abrogation du règlement grand-ducal modifié du 13 août 2002 alors que le dispositif sous revue ne comporte pas de disposition visant à abroger formellement le règlement grand-ducal en question. L'intitulé est dès lors à reformuler conformément aux observations d'ordre légistique. Le Conseil d'État note qu'étant donné qu'il est envisagé d'appliquer le régime prévu par le règlement grand-ducal précité du 13 août 2002 aux fonctionnaires en service provisoire qui ont commencé leur formation sous le régime du règlement grand-ducal précité du 27 octobre 2000, il n'est pas indiqué d'abroger le texte du règlement grand-ducal précité du 13 août 2002 qui continuera à s'appliquer encore pendant un certain temps après la mise en vigueur du projet de règlement grand-ducal sous revue.

### Articles 2 et 3

L'article 2 qui précise les formes que peut prendre la transmission du savoir au cours de la formation spéciale et l'article 3, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, qui règle la computation du temps de formation spéciale comme période d'activité de service correspondent, dans leur substance, à des dispositions figurant dans le règlement grand-ducal précité du 23 avril 2021 ainsi que dans les textes correspondants couvrant la fonction publique étatique. L'article 3, paragraphe 3, oblige les collèges des bourgmestres et échevins de la commune, bureau du syndicat de communes ou président de l'établissement public placé sous la surveillance des communes, qui en l'occurrence assument, au niveau communal, le rôle de chef d'administration, d'accorder au personnel concerné des dispenses de service équivalentes au nombre d'heures de formation.

Le Conseil d'État ne formule pas d'autres observations.

### Article 4

L'article 4 a trait au caractère obligatoire de la présence aux formations dispensées dans le cadre de la formation spéciale, aux dispenses de la participation à une ou plusieurs formations et aux absences lors d'une formation.

En ce qui concerne le paragraphe 3 relatif aux dispenses de la participation à une ou plusieurs formations, et le pouvoir qui est conféré dans ce contexte au ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions, le Conseil d'État rappelle qu'il a eu l'occasion de plaider pour des solutions conférant un rôle accru au chef d'administration, qui est plus près du terrain

que le ministre, lorsqu'il est question de dispenser un agent du suivi de certaines formations<sup>2</sup>.

Ceci dit, le Conseil d'État constate que le règlement grand-ducal du 23 avril 2021 relatif à la formation générale des fonctionnaires en service provisoire prévoit également, à l'endroit de son article 10, paragraphe 3, que « [s]ur demande du collège des bourgmestre et échevins, [du] bureau du syndicat de communes ou [du] président de l'établissement public placé sous la surveillance de la commune, une dispense d'une ou de plusieurs épreuves de l'examen de fin de formation générale peut être accordée au fonctionnaire en service provisoire par le ministre pour des raisons exceptionnelles dûment motivées. Dans ce cas, une dispense de participation de ce fonctionnaire en service provisoire aux formations correspondantes peut également être accordée par le ministre pour des raisons exceptionnelles dûment motivées. »

Il y a dès lors cohérence au niveau des dispositifs en présence. Par ailleurs, l'article 17 du règlement grand-ducal précité du 23 avril 2021 confie l'organisation de la formation spéciale directement au ministre de l'Intérieur, ce qui plaide, ici encore, en faveur d'une intervention du ministre concerné dans le processus de dispense de certaines formations. Le Conseil d'État peut dès lors s'accommoder de la voie choisie par les auteurs du projet de règlement grand-ducal.

Au paragraphe 4, il est prévu que le candidat doit transmettre un justificatif au ministre lorsqu'il est absent lors d'une formation.

Dans un souci de cohérence interne avec le texte du paragraphe 2 qui prévoit que la liste de présence aux formations est transmise au président de la commission d'examen, il est suggéré de remplacer, au paragraphe 4 sous revue, la référence au ministre par une référence au président de la commission.

#### Articles 5 et 6

L'article 5 prévoit que les fonctionnaires en service provisoire doivent suivre une formation spéciale d'une durée minimale de soixante heures, qui se compose de cours faisant partie des modules énumérés au paragraphe 2 et, le cas échéant, de cours au choix figurant sur la liste qui sera annexée au futur règlement grand-ducal (à l'exception du candidat visé au point 5° de l'article 5, dont la formation se compose uniquement de cours au choix). Les modules sont regroupés selon la fonction assurée par le fonctionnaire en service provisoire, l'affectation de ce dernier déterminant ainsi les modules que celui-ci devra suivre. À défaut d'atteindre la durée minimale de soixante heures - ce qui est le cas pour toutes les affectations à l'exception de celles de professeur de conservatoire de musique, d'agent de transport et d'agent municipal-, la formation spéciale des fonctionnaires en service provisoire doit ensuite être complétée par des cours au choix prévus à l'annexe. Le programme de formation spéciale est défini, pour chaque fonctionnaire en

---

<sup>2</sup> Voir à titre d'exemple : avis du 27 avril 2021 relatif au projet de règlement grand-ducal n° 60.529 concernant le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès des juridictions administratives et portant abrogation du règlement grand-ducal du 14 avril 1999 déterminant les modalités des examens de fin de stage et de promotion et déterminant les conditions particulières de recrutement et d'avancement pour le personnel du greffe des juridictions administratives.

service provisoire lors de son inscription à la formation spéciale, par le collège des bourgmestre et échevins de la commune, le bureau du syndicat de communes ou le président de l'établissement public placé sous la surveillance des communes (article 6).

Le Conseil d'État note que le glissement d'une approche définissant le contenu de la formation par rapport à l'appartenance du candidat concerné à un groupe ou un sous-groupe de traitement vers une approche modulaire privilégiant l'affectation du candidat n'est pas autrement justifiée par les auteurs du projet de règlement grand-ducal.

Le Conseil d'État constate encore que, contrairement à ce qui est le cas pour le dispositif applicable à la fonction publique étatique<sup>3</sup>, la loi précitée du 15 juin 1999 ne prévoit pas de durée minimale pour la formation spéciale des fonctionnaires communaux en service provisoire. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal ont choisi d'aligner cette durée minimale, par le biais du texte sous revue, sur celle applicable à la fonction publique étatique, ce que le Conseil d'État ne peut qu'approuver. Par ailleurs, la loi en question ne charge pas le Grand-Duc de fixer la durée exacte de la formation spéciale. En effet, l'article 7 de la loi précitée du 15 juin 1999 se limite à préciser que « [l]a formation assurée par l'Institut pendant le service provisoire comprend une partie de formation générale et une partie de formation spéciale. La partie de formation générale est assurée par l'Institut. Un règlement grand-ducal détermine l'intervention du ministre de l'Intérieur, du secteur communal et de l'Institut dans la formation spéciale ». Le Conseil d'État constate que le législateur a ainsi laissé une marge d'appréciation très large au pouvoir réglementaire pour déterminer le volume de la formation spéciale que les agents en service provisoire devront suivre. Dans la même perspective, le pouvoir réglementaire confèrera, à son tour, au collège des bourgmestre et échevins un large pouvoir pour déterminer le volume exact et le contenu de la formation à suivre par chaque candidat, pris individuellement. Ce dispositif, d'une extrême flexibilité, permettra évidemment aux instances concernées de fixer le volume et le contenu de la formation spéciale au plus près des exigences du terrain. Ceci dit, le dispositif comporte le risque de voir le volume de la formation diverger de façon importante d'une commune à l'autre, ce qui expose le dispositif aux mêmes critiques que celles que le Conseil d'État a eu l'occasion de formuler à l'endroit de certains des règlements grand-ducaux organisant la formation spéciale par administration dans la fonction publique étatique.

Enfin, et en ce qui concerne la formulation du texte, le Conseil d'État demande d'omettre à l'article 5, paragraphe 2, point 1<sup>o</sup>, alinéa 2 les mots « le cas échéant », vu que les modules 1 à 6, dont le contenu est ensuite défini,

---

<sup>3</sup> Art. 6. (1) La formation assurée à la division de la formation pendant le stage comprend une partie de formation générale organisée par l'Institut et une partie de formation spéciale organisée par les administrations et établissements publics de l'État en collaboration avec l'Institut.

(2) La formation générale organisée par l'Institut comprend au moins 90 heures.

Les heures de formation peuvent être augmentées par règlement grand-ducal.

(3) L'Institut établit et met à disposition des administrations et établissements publics de l'État un cadre commun de référence pour la formation spéciale qui détermine de façon uniforme les grandes lignes directrices relatives à la mise en œuvre de la formation spéciale, les aspects organisationnels, structurels et procéduraux fondamentaux à prendre en considération et à traiter en cours de formation ainsi que les étapes clés et les différentes phases successives du déroulement de l'organisation de la formation spéciale.

Sur base du cadre commun de référence prévu ci-dessus, les programmes de formation spéciale ainsi que l'appréciation des épreuves sont déterminés pour chaque administration par règlement grand-ducal. Ce règlement fixe également, pour les fonctionnaires stagiaires visés à l'article 5 de la présente loi, la durée de la formation spéciale qui comprend au moins 60 heures.

comportent tous un nombre d'heures inférieur à soixante, ce qui rend nécessaire dans tous les cas de compléter les heures de cours prévues par les modules par des cours repris de la liste figurant en annexe.

#### Article 7

Le paragraphe 2 prévoit que le candidat est informé des modalités d'organisation, de l'horaire et du lieu de déroulement des sessions de formation par la voie appropriée. Les règlements grand-ducaux ayant pour objet de déterminer les programmes et les modalités de la formation spéciale au niveau étatique comportent, en principe, une disposition semblable qui précise toutefois le délai dans lequel les informations concernant les modalités d'organisation, l'horaire et le lieu de déroulement des sessions de formation doivent être communiquées au candidat. Par ailleurs, la précision selon laquelle l'information des candidats se fait « par la voie appropriée » n'a aucune valeur ajoutée et peut être omise. Partant, le Conseil d'État suggère de conférer au paragraphe 2 la teneur suivante :

« (2) Les candidats sont informés des modalités d'organisation, de l'horaire et du lieu de déroulement des sessions de formation au plus tard [...] avant leur début. »

#### Article 8

Sans observation.

#### Article 9

L'article 9 ne donne pas lieu à des observations de principe.

Le Conseil d'État propose cependant de reformuler l'alinéa 2 comme suit :

« Par dérogation à l'alinéa 1<sup>er</sup>, le candidat est admissible à une épreuve de l'examen de fin de formation spéciale sans avoir suivi l'intégralité de la formation concernée de la formation spéciale dans les cas visés à l'article 4, paragraphes 3 ou 4. »

#### Article 10

La deuxième phrase de l'article 10, paragraphe 2, d'après laquelle le ministre compétent peut accorder aux candidats, pour des raisons exceptionnelles dûment motivées, la dispense de participer aux formations, lorsqu'il les dispense de la participation aux épreuves correspondantes de l'examen de fin de formation spéciale, peut-être omise, vu que le ministre dispose déjà de ce pouvoir sur la base des dispositions de l'article 4, paragraphe 3, du projet de règlement grand-ducal sous revue.

En vue d'une meilleure structuration du texte, le Conseil d'État suggère par ailleurs d'insérer le paragraphe 3 à l'endroit de l'article 13 en tant que paragraphe 1<sup>er</sup> et de renuméroter les paragraphes subséquents dudit article.

#### Article 11

Sans observation.

## Article 12

La disposition sous rubrique reprend dans sa substance les termes d'une disposition qui figure déjà dans le règlement grand-ducal précité du 23 avril 2021 et ne donne pas lieu à des observations de principe de la part du Conseil d'État.

À l'alinéa 2, le Conseil d'État suggère toutefois d'écrire : « Le candidat qui contrevient à l'une de ces interdictions au cours d'une épreuve de l'examen de fin de formation spéciale est considéré comme ayant échoué à l'examen de fin de formation spéciale ».

## Articles 13 à 15

Sans observation.

## Article 16

Ici encore, le texte proposé épouse étroitement les contours d'un texte analogue figurant dans le dispositif sur la formation générale défini par le règlement grand-ducal précité du 23 avril 2021. Le texte ne donne pas lieu à des observations de principe de la part du Conseil d'État.

Le Conseil d'État estime toutefois que la disposition du paragraphe 4 n'a pas sa place dans un article qui a manifestement pour but d'encadrer les délibérations de la commission d'examen concernant les résultats des candidats. Il suggère, par voie de conséquence, de l'insérer dans un article à part ou à l'article 15 qui détermine les pouvoirs du président de la commission d'examen.

## Article 17

L'article 17 précise que le fonctionnaire nommé définitivement à la fonction de secrétaire-administrateur général, de secrétaire général, de secrétaire municipal, de secrétaire ou de secrétaire-rédacteur qui souhaite être nommé à la fonction de receveur général ou de receveur doit réussir l'examen de fin de formation spéciale portant sur les matières prévues à l'article 5, paragraphe 2, point 10, module « recette et finances ».

Il est suggéré de reformuler la disposition comme suit pour plus de lisibilité :

« Le fonctionnaire nommé définitivement et relevant des groupes de traitement [...], sous-groupes de traitement administratif ou à attributions particulières, et assumant les fonctions de secrétaire-administrateur général, de secrétaire général, de secrétaire municipal, de secrétaire ou de secrétaire-rédacteur, doit faire valoir la réussite à l'examen de fin de formation spéciale portant sur les matières prévues à l'article 5, paragraphe 2, point 10, module « recette et finances communales » en vue d'une nomination définitive aux fonctions de receveur général ou de receveur ».

Le Conseil d'État relève que cette disposition vise, contrairement aux autres éléments du dispositif, à régler la situation d'un fonctionnaire qui est nommé définitivement et qui n'est donc plus en service provisoire, mais qui souhaite accéder à une autre fonction. Au vu de l'objet du projet de règlement

grand-ducal sous rubrique, le Conseil d'État se demande si cette disposition a sa place dans le texte sous revue et s'il ne conviendrait pas de la faire figurer dans un texte réglementant les conditions d'accès aux prédites fonctions, et notamment dans le règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux.

#### Articles 18 à 21

À travers les articles 18 à 21, les auteurs du projet de règlement grand-ducal procèdent à un toilettage du règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux en vue d'en éliminer ou aménager les dispositions qui ne sont plus adaptées à l'évolution du dispositif sous avis.

Le Conseil d'État ne formule pas d'autres observations.

#### Article 22

L'article sous revue modifie l'article 7 du règlement grand-ducal du 15 juin 2018 fixant les conditions et modalités d'accès du fonctionnaire communal à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé communal à un groupe d'indemnité supérieur au sien, ceci d'après les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous revue afin de supprimer une mesure potentiellement discriminatoire dans le chef des agents communaux. Il s'agit, en l'espèce, du point 4<sup>o</sup> des paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 7, qui prévoit, au titre des conditions à remplir pour effectuer un changement de groupe de traitement ou de groupe d'indemnité, celle d'être occupé auprès de son administration depuis au moins cinq années.

Le Conseil d'État constate que, hormis la condition qu'il est proposé de supprimer, les dispositifs réglementant la carrière ouverte dans la fonction publique étatique et dans la fonction publique communale sont identiques. Par ailleurs, la différence de traitement entre les agents étatiques et les agents communaux ne trouve aucune justification dans les spécificités du secteur communal, de sorte que le Conseil d'État n'a pas d'objection à formuler à l'encontre de la mesure proposée.

#### Articles 23 et 24

Les articles 23 et 24 ont pour objet de modifier les articles 17 et 18 figurant sous la section 4 intitulée « Examen de fin de formation spéciale » du règlement grand-ducal du 23 avril 2021 portant organisation de la formation pendant le service provisoire des fonctionnaires communaux ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés communaux. Les modifications effectuées visent à supprimer les dispositions des articles précités au motif que celles-ci deviendront désuètes du fait de l'entrée en vigueur du projet de règlement grand-ducal sous avis. La section en question comportera dès lors deux articles qui se borneront à préciser que « [l]a formation spéciale prévue à l'article 7 de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique est organisée par le ministre de l'Intérieur » (article 17) et que « [l]es conditions de réussite à l'examen de fin de formation spéciale sont celles prévues à l'article 13 » (article 18).

Or, les deux dispositions en question ne feront ainsi que reprendre deux dispositifs qui ressortent clairement de l'économie générale du projet de règlement grand-ducal sous revue ou même y figurent explicitement. Le Conseil d'État estime que l'article 17 pourrait utilement être remplacé par une disposition précisant que « [l]'examen de fin de formation spéciale est organisé conformément aux dispositions du règlement grand-ducal du [...] fixant les programmes et les modalités d'organisation de la formation spéciale et de l'examen de fin de formation spéciale des fonctionnaires communaux ». Il pourrait ainsi être fait abstraction de l'article 17 ainsi que de l'article 18 tel qu'il est suggéré de les remplacer.

Le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal sur le fait que, telle qu'elle est rédigée, la disposition proposée fait référence à l'article 13 du règlement grand-ducal précité du 23 avril 2021, référence qui est manifestement erronée vu que les conditions de réussite à l'examen de formation spéciale visées à l'article 18 tel que reformulé sont celles prévues à l'article 13 du projet de règlement sous avis.

### Article 25

L'article sous revue entend compléter l'article 26 du règlement grand-ducal précité du 23 avril 2021, qui a trait à la formation de début de carrière des employés communaux, par un nouveau paragraphe qui permettrait d'assimiler certaines formations, et notamment celles organisées par une entité communale, à la formation du tronc commun.

Le Conseil d'État relève qu'une telle possibilité d'assimilation de formations est déjà prévue à l'endroit des articles 4 et 27, tant pour les fonctionnaires en service provisoire que pour les employés en début de carrière. Elle est cependant limitée à une assimilation de certaines formations aux formations au choix, et cela au niveau de la formation générale pendant le service provisoire pour les fonctionnaires communaux et de la formation de début de carrière des employés communaux. Par rapport à ce dispositif et au dispositif analogue prévu pour les fonctionnaires et les employés de l'État par le règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018, le dispositif prévu en l'occurrence constitue une extension de la possibilité d'assimiler des formations, organisées par des entités communales ou par un organisme agréé par le ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions, aux formations prévues par le texte sous avis.

Du point de vue de la rédaction, les dispositions de l'article sous revue sont par ailleurs calquées sur celles qui figurent actuellement aux articles 4 et 27 précités.

Le Conseil d'État rappelle que dans son avis complémentaire n° 52.369 du 27 novembre 2018 concernant le projet de règlement grand-ducal devenu le règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018, ainsi que dans son avis n° 60.292 du 23 février 2021 relatif au projet de règlement grand-ducal devenu le règlement grand-ducal précité du 23 avril 2021, il a déjà eu l'occasion de mettre en garde contre une utilisation trop extensive du dispositif d'assimilation, utilisation qui était de nature à nuire à la nécessaire cohérence de la formation générale qui est destinée à fournir à l'ensemble des agents concernés des connaissances de base communes suffisamment détaillées de l'environnement administratif dans lequel ils s'insèrent. Les observations formulées par le Conseil d'État à cette occasion gagnent encore

en pertinence en raison du fait que le dispositif d'assimilation s'appliquera en l'occurrence aux formations du tronc commun.

Au commentaire de l'article, les auteurs expliquent que cette possibilité permettrait aux employés assumant les fonctions de chargé de cours de l'enseignement musical de suivre des formations spécifiques en matière de pédagogie ou relatives à l'organisation et à la législation de l'enseignement musical communal en lieu et place des formations du tronc commun s'adressant à la généralité des employés.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que la formation de début de carrière des employés communaux comporte un tronc commun, composé des matières suivantes couvrant une durée totale de soixante heures : Législation communale, Connaissances générales de l'État, Budget et comptabilité communaux, Communication et compétences comportementales, Statut et rémunération des agents communaux et Politique d'égalité entre les femmes et les hommes. La formation du tronc commun est censée regrouper l'ensemble des matières qui permettront à tous les employés communaux d'acquérir les connaissances de base communes sur leur environnement administratif. Les formations au choix, dont la durée totale est de minimum trente heures, sont à déterminer, selon le cas, pour chaque employé individuellement en fonction de son poste et de ses besoins spécifiques. L'assimilation de formations à caractère spécifique à la formation du tronc commun aura pour effet de nuire à la cohérence de la formation fournie à l'ensemble des employés concernés et à sa complétude. Par ailleurs, une telle possibilité d'assimilation est de nature à créer une confusion entre les formations du tronc commun et les formations au choix, alors que les auteurs du projet de règlement grand-ducal qui est devenu le règlement grand-ducal précité du 23 avril 2021 avaient fortement insisté sur la distinction entre les deux aspects. À l'exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal, les auteurs avaient ainsi pris soin de préciser qu'« [i]l est proposé de remanier le système de formation pendant le service provisoire des fonctionnaires communaux en ce sens qu'il sera offert à tous les fonctionnaires et employés communaux, sans égard quant à leur niveau de formation et de carrière, un tronc commun de formation de 60 heures » et que « [e]n suite, les fonctionnaires communaux devront suivre un certain volume supplémentaire de cours, à choisir par le collège des bourgmestre et échevins (bureau d'un syndicat de communes ou président d'un établissement public placé sous la surveillance des communes) en fonction des missions et tâches de l'agent parmi quelque 30 différentes matières ».

Pour éviter de nuire à la cohérence des dispositifs de formation mis en place, l'utilisation du dispositif d'assimilation devrait en fin de compte constituer l'exception. Étant donné qu'il s'agit apparemment, en l'occurrence, d'apporter des réponses à des problèmes soulevés par la formation d'une catégorie bien définie d'agents, il y aurait lieu, le cas échéant, plutôt que de recourir à une solution générale s'appliquant à l'ensemble des employés communaux, de définir un dispositif spécifique s'appliquant uniquement aux chargés de cours de l'enseignement musical et préservant leur formation aux règles de base régissant leur environnement administratif.

#### Article 26

Sans observation.

## Article 27

L'article 27 règle l'entrée en vigueur du texte sous avis. Contrairement au principe de la non-rétroactivité des actes réglementaires, le projet de règlement grand-ducal fixe son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022, c'est-à-dire à une date antérieure à celle de sa publication. Le Conseil d'État estime qu'en l'occurrence une telle rétroactivité n'est pas nécessaire en vue d'assurer la continuité et le bon déroulement du processus de formation des agents communaux en service provisoire. Il rappelle, dans ce contexte, qu'il découle de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que « si, en règle générale, le principe de sécurité juridique s'oppose à ce qu'une disposition législative ou réglementaire s'applique rétroactivement, il peut en être autrement, à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige dans l'intérêt général et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée »<sup>4</sup>. D'après le commentaire des articles, il n'a d'ailleurs pas été dans l'intention des auteurs du projet de règlement grand-ducal de conférer un caractère rétroactif au dispositif proposé. Le Conseil d'État suggère dès lors de s'en tenir aux règles de mise en vigueur de droit commun.

## Article 28

Sans observation.

### **Observations d'ordre légistique**

#### Observations générales

Il y a lieu de viser « le collègue des bourgmestre et échevins de la commune, le bureau du syndicat de communes ou le président de l'établissement public placé sous la surveillance de la commune » aux endroits pertinents du dispositif sous revue.

Il convient de supprimer le terme « grand-ducal » à la suite des termes « du même règlement ».

#### Intitulé

Il convient de faire suivre les modifications à plusieurs actes dans l'ordre chronologique de ceux-ci, en commençant par le plus ancien.

Tenant également compte de ses autres observations, le Conseil d'État suggère de reformuler l'intitulé du projet de règlement grand-ducal sous revue comme suit :

« Projet de règlement grand-ducal fixant les programmes et les modalités d'organisation de la formation spéciale et de l'examen de fin de formation spéciale des fonctionnaires communaux et modifiant :

1° le règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux ;

2° le règlement grand-ducal du 15 juin 2018 fixant les conditions et modalités d'accès du fonctionnaire communal à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé communal à un groupe

---

<sup>4</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 00152 du 22 janvier 2021, Mém. A, N° 72 du 28 janvier 2021.

d'indemnité supérieur au sien ;

3° le règlement grand-ducal du 23 avril 2021 portant organisation de la formation pendant le service provisoire des fonctionnaires communaux ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés communaux ».

### Préambule

Le troisième visa relatif à l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics 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.

Comme l'avis du Syvicol n'est pas prescrit par un texte hiérarchiquement supérieur, il n'est pas nécessaire de le mentionner au préambule. 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 Syvicol lors d'une modification ultérieure.

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

À la première occurrence, le terme « grand-ducal » est à supprimer.

### Article 4

Il est suggéré de reformuler le paragraphe 3 comme suit :

« (3) Sur demande du collègue des bourgmestre et échevins de la commune, du bureau du syndicat de communes ou du président de l'établissement public placé sous la surveillance de la commune, une dispense de la participation à une ou plusieurs formations prévues par le présent règlement peut être accordée au candidat par le ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions, ci-après « ministre », pour des raisons exceptionnelles dûment motivées. »

### Chapitre 3, section 1<sup>re</sup>

À l'intitulé de la section sous revue, il faut écrire « Section 1<sup>re</sup> ».

### Article 5

Au point 5 intitulé « Module « gestion du personnel » », deuxième tiret, il y a lieu d'écrire « Code du travail » avec une lettre « t » minuscule.

Au point 6 intitulé « Module « artisan » », l'énumération est à faire précéder par la phrase « Ce module comporte les matières suivantes : ». Par ailleurs, au premier tiret, il convient d'écrire « fonction publique » avec des lettres initiales minuscules.

### Article 10

Au paragraphe 3, deuxième phrase, il faut écrire « 30 points ».

## Article 17

À l'article 17, il convient de se référer correctement au « sous-groupe de traitement administratif » au singulier.

## Chapitre 4

Les abrogations partielles d'un acte sont à qualifier comme des dispositions modificatives. Le règlement en projet ne contenant donc pas de dispositions abrogatoires, il y a lieu de faire abstraction des termes « et abrogatoires » à l'intitulé du chapitre sous revue.

## Article 25

La phrase liminaire est à rédiger comme suit :

« L'article 26 du même règlement ~~grand-ducal~~ est complété par un paragraphe 5 nouveau, libellé comme suit : ».

## Article 27

Pour marquer le caractère rétroactif du règlement en projet sous examen, l'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 27.** Le présent règlement produit ses effets au 1<sup>er</sup> janvier 2022. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 1<sup>er</sup> février 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz