

Projet de loi

**portant fixation des conditions de travail et de rémunération
du personnel enseignant de l'enseignement musical dans le
secteur communal**

Avis du Conseil d'État

(4 juillet 2023)

Par dépêche du 5 août 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Intérieur.

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

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, ci-après « CHFEP », et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, ci-après « Syvicol », ont été communiqués au Conseil d'État en date des 13 décembre 2022 et 24 avril 2023.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen fixe les conditions de travail et de rémunération du personnel enseignant relevant de l'enseignement musical du secteur communal. Conformément à l'article 14 de la loi du 27 mai 2022 portant organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal, ce personnel peut être engagé soit sous le régime du fonctionnaire ou de l'employé communal soit en tant que salarié. Le projet de loi n° 7907 qui est devenu la loi précitée prévoyait à l'origine que les conditions de travail et de rémunération du personnel enseignant de l'enseignement musical communal seraient fixées par règlement grand-ducal. Dans son avis n° 60.813 du 17 décembre 2017 sur le projet de loi précité, le Conseil d'État s'était opposé formellement à cette disposition, pour contrariété aux articles 11, paragraphe 5, et 99 de la Constitution en vigueur avant le 1^{er} juillet 2023.

Le Conseil d'État constate que les auteurs ont fait le choix de reprendre dans le projet de loi sous avis l'ensemble des dispositions relatives aux conditions de travail et de rémunération du personnel enseignant de l'enseignement musical du secteur communal, y compris celles, largement majoritaires, qui sont communes à l'ensemble des fonctionnaires et employés communaux¹. Cette approche a l'avantage de la lisibilité, mais nécessitera des

¹ Règlement grand-ducal modifié du 21 octobre 1987 concernant le temps de travail et les congés des fonctionnaires communaux, Mém. A-n° 89 du 3 novembre 1987 ;

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, Mém. A-n° 91 du 19 octobre 1998 ;

adaptations à chaque changement des règles générales applicables au secteur public communal.

En ce qui concerne la reprise des textes en vigueur et au vu des droits acquis, le Conseil d'État n'entend pas remettre en cause les libellés actuels si ceux-ci ne donnent pas lieu à conflit avec des normes supérieures de droit.

Le projet de loi sous avis procède également à une revalorisation des carrières des enseignants engagés en tant qu'employés communaux ou de salariés, conformément à l'accord conclu le 15 juillet 2021 entre le Gouvernement, le Syvicol et les organisations syndicales représentant le personnel enseignant.

Le Conseil d'État constate cependant que le projet de loi sous examen ne prévoit pas d'accorder au personnel relevant de l'enseignement musical communal les congés et protections prévus par la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, transposée pour les autres catégories de travailleurs par les projets de loi n^{os} 8016 et 8017. Il demande, sous peine d'opposition formelle pour transposition incomplète de la directive, de compléter le projet de loi sous examen par des dispositions garantissant au personnel relevant de l'enseignement musical communal les congés et protections issus de la directive précitée.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen comporte une série de définitions de termes utilisés dans le projet de loi. Le point 4^o définit le « fonctionnaire » comme étant « le directeur et le directeur-adjoint d'un conservatoire ainsi que le professeur de conservatoire ». Cette définition est superfétatoire et est donc à omettre, étant donné que la loi précitée du 27 mai 2022 définit clairement dans son article 14 que l'engagement en qualité de fonctionnaire dans l'enseignement musical communal est réservé aux directeurs, directeurs adjoints et professeurs de conservatoire. Dans un souci de cohérence interne du texte, le Conseil d'État demande aux auteurs d'utiliser la même approche pour la définition du terme « fonctionnaire » que celle appliquée pour la définition du terme « employé communal » au point 3^o de l'article sous revue et du terme « salarié » au point 6^o de ce même article.

Article 2

Sans observation.

Règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux, Mém. A-n^o 678 du 31 juillet 2017 ;

Règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux, Mém. A-n^o 680 du 31 juillet 2017 ;

Règlement grand-ducal du 31 août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique communale, Mém. A-n^o 760 du 31 août 2018.

Articles 3 à 17

Les articles sous examen reprennent, dans une très large mesure, les dispositions du règlement grand-ducal modifié du 21 octobre 1987 concernant le temps de travail et les congés des fonctionnaires communaux.

Le Conseil d'État attire l'attention sur le fait que les enseignants de l'enseignement musical peuvent être engagés non seulement par une commune, mais également par un syndicat de communes ou un établissement public placé sous la surveillance d'une commune. Il convient ainsi de compléter le projet de loi sous avis en ajoutant les instances décisionnelles des syndicats de communes et des établissements publics communaux au même niveau que celles des communes.

Article 18

L'alinéa 1^{er} de l'article sous examen prévoit que le personnel de l'enseignement musical communal ayant le statut de fonctionnaires communaux, à savoir le directeur et le directeur adjoint d'un conservatoire ainsi que le professeur de conservatoire bénéficient des vacances scolaires.

Les alinéas suivants définissent la tâche du personnel enseignant engagé sous le statut du fonctionnaire communal, en s'inspirant largement 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 tout en tenant compte, selon les auteurs, « des impératifs d'un enseignement moderne ».

Les articles 69 et 101 rendent l'article sous examen également applicable au personnel de l'enseignement musical communal engagé en tant qu'employé communal ou de salarié.

Le Conseil d'État constate que les dispositions relatives aux vacances scolaires et à la tâche s'appliquent à la fois aux directeurs et directeurs adjoints de conservatoire (et chargés de direction engagés en tant qu'employé communal ou salarié) et aux professeurs de conservatoire (et enseignants engagés en tant qu'employé communal ou salarié) alors qu'il s'agit de fonctions différentes de par la nature des tâches qui sont assumées. Les directeurs, directeurs adjoints et chargés de direction sont effectivement chargés de tâches essentiellement administratives et non pas de tâches d'enseignement. Le Conseil d'État ne voit ainsi pas pourquoi ils bénéficieraient des vacances scolaires et pourquoi leur tâche serait exprimée en minutes (leçons) et non pas en heures comme pour l'ensemble des fonctionnaires ou employés communaux. Il se doit de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle², appliquer une identité de traitement à des situations différentes n'est pas conforme au principe d'égalité devant la loi consacré par l'article 15, paragraphes 1^{er} et 2, de la Constitution. En l'absence d'explications des auteurs à ce sujet, le Conseil d'État se doit ainsi de réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

² Cour constitutionnelle, arrêt du 9 décembre 2022, n° 174/22.

Le Conseil d'État se doit en outre de constater l'incohérence du texte relatif à la description de la tâche de l'enseignant figurant à l'alinéa 2 de l'article sous examen. Dans sa formulation actuelle, le texte permet en effet plusieurs lectures dont celle qui consisterait à additionner les 144 heures de travail annuelles dans l'intérêt des élèves et de l'établissement d'enseignement musical aux 1320 minutes d'enseignement hebdomadaires, ce qui aurait pour conséquence que la limite maximale des 1440 minutes hebdomadaires serait dépassée. Le Conseil d'État demande donc, sous peine d'opposition formelle pour cause d'incohérence interne du texte, de reformuler l'alinéa 2 de l'article sous examen en prévoyant que la tâche du personnel enseignant est composée de deux éléments : d'un côté les minutes d'enseignement qui peuvent aller pour une tâche complète de 1320 minutes à 1440 minutes hebdomadaires tout employeur confondu et, de l'autre côté, un travail annuel de 144 heures à assurer dans l'intérêt des élèves et de l'établissement d'enseignement musical.

Le Conseil d'État renvoie à ses observations ci-avant en ce qui concerne les fonctions de directeur, directeur adjoint et chargé de direction pour lesquels la tâche devrait être fixée en heures de travail administratif et non pas en minutes d'enseignement.

Articles 19 à 24

Les articles sous examen reprennent les dispositions du règlement grand-ducal du 31 août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique communale et de la loi modifiée du 1^{er} août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique et n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 25

L'alinéa 1^{er} de l'article sous examen prévoit que le solde du compte épargne-temps est limité à mille huit cents heures. En ne différenciant pas entre les heures prestées dans l'administration et les heures prestées dans l'enseignement, comme c'est le cas dans la réglementation actuellement applicable dans la fonction publique communale et étatique, le texte sous avis est ambigu. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour atteinte au principe de la sécurité juridique, de préciser que le solde du compte épargne-temps est limité à 1 800 heures de travail administratif et que, pour les enseignants, il est limité à 900 heures de travail d'enseignement.

Articles 26 à 46

Sans observation.

Article 47

Le paragraphe 7 de l'article sous examen prévoit que certaines décisions du conseil communal sont prises « sous l'approbation du ministre ». Le Conseil d'État rappelle que cette approbation ministérielle a été supprimée dans le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux applicable à l'ensemble des fonctionnaires communaux par

l'article 7 du règlement grand-ducal du 6 janvier 2023³ et ne voit donc pas pourquoi une telle approbation devrait subsister uniquement pour le personnel de l'enseignement musical. Le Conseil d'État propose dès lors de supprimer les termes « sous l'approbation du ministre ».

Article 48

Sans observation.

Article 49

L'alinéa 1^{er} de l'article sous examen dispose que « [t]out fonctionnaire est tenu d'habiter le logement qui lui est assigné pour des raisons de service ».

Le Conseil d'État rappelle que selon l'article 37 de la Constitution « [t]oute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui ». En l'absence d'explications des auteurs concernant la justification de la restriction du droit à la vie privée, constituée par l'alinéa 1^{er} de l'article sous examen, le Conseil d'État se doit de réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Articles 50 à 57

Sans observation.

Article 58

L'article 58 relatif à l'objet du chapitre 4 du projet de loi sous examen est à supprimer étant donné qu'il ne présente aucune plus-value normative.

Article 59

Sans observation.

Articles 60 et 61

L'article 60, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, et l'article 61, alinéa 1^{er}, prévoient l'intervention du ministre alors que celle-ci ne figure pas dans les dispositions applicables à l'ensemble des employés communaux (article 3, paragraphe 4,

³ Règlement grand-ducal du 6 janvier 2023 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 bourgmestres, 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, Mém. A- n° 31 du 19 janvier 2023.

et article 4, alinéa 1^{er}, du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux).

Le Conseil d'État ne comprend pas les raisons de l'introduction de cette procédure supplémentaire uniquement pour les employés communaux de l'enseignement musical et propose sa suppression.

Articles 62 à 97

Sans observation.

Article 98

L'article 98 relatif à l'objet du chapitre 5 du projet de loi sous examen est à supprimer étant donné qu'il ne présente aucune plus-value normative.

Article 99

À l'instar de la CHFEP et du Syvicol, le Conseil d'État se demande pour quelle raison l'engagement de salariés dans l'enseignement musical communal est désormais limité aux ressortissants d'États membres de l'Union européenne, ce qui n'est pas le cas actuellement, le règlement grand-ducal précité du 25 septembre 1998 disposant dans l'article 2, alinéa 2 que la condition d'être ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ne s'applique pas pour les chargés de cours sous le statut de l'employé privé. Le commentaire des articles est muet à ce sujet.

Le paragraphe 3 de l'article sous examen prévoit l'intervention du ministre alors que celle-ci ne figure pas dans les dispositions applicables à l'ensemble des employés communaux (article 3, paragraphe 4, du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux). Le Conseil d'État ne comprend pas les raisons de l'introduction de cette procédure supplémentaire uniquement pour les employés communaux de l'enseignement musical et propose sa suppression.

Articles 100 et 101

Sans observation.

Article 102

L'article sous avis est à supprimer faute de plus-value normative.

Articles 103 à 108

Sans observation.

Article 109

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication et d'entrée en vigueur prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, d'autant plus que la formule employée par les auteurs peut conduire à une réduction du délai de quatre jours de droit commun, dans

l'hypothèse où la publication a lieu vers la fin du mois. Si les auteurs souhaitent néanmoins prévoir une entrée en vigueur au premier jour du mois, le Conseil d'État recommande soit de veiller à ce que la publication de l'acte en projet se fasse au moins quatre jours avant la date de l'entrée en vigueur souhaitée soit de prévoir la mise en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Pour ce qui est du groupement d'articles sous forme de chapitres ou de sections, les intitulés de ceux-ci sont à faire précéder de tirets et se terminent sans points finaux.

Il n'est pas obligatoire de munir les articles d'un intitulé. Un tel procédé peut cependant s'avérer utile pour faciliter une lecture cursive du contenu du dispositif. S'il y est recouru, chaque article du dispositif doit être muni d'un intitulé propre.

En ce qui concerne les énumérations, il est signalé que chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

Lorsqu'on se réfère au premier article, paragraphe ou alinéa, ou au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi il faut écrire à titre d'exemple « l'article 8, paragraphe 3, de la loi [...] », et non pas « l'article 8.3 de la loi [...] ».

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, à titre d'exemple « article 51, paragraphe 1^{er}, lettres a), b) et d), de la loi [...] ».

Il est signalé que dans le cadre de renvois à des paragraphes ou alinéas, l'emploi d'une tournure telle que « qui précèdent », « qui précède » « ci-après » ou « des dispositions ci-dessus » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro du paragraphe ou alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates.

Le symbole « % » est à remplacer par les termes « pour cent ».

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il y a lieu

d'écrire à titre d'exemple « Institut national d'administration publique », « Croix rouge luxembourgeoise », « Union européenne », « Fonction publique » et « Société nationale des chemins de fer luxembourgeois ».

Si dans le dispositif il a déjà été fait mention de l'intitulé complet d'un acte, il peut, afin de faciliter la lecture du dispositif, exceptionnellement être recouru à la formule « loi précitée du [...] » où le terme « précitée » est inséré systématiquement entre la nature et la date de l'acte dont l'intitulé complet a déjà été mentionné, à condition toutefois que le dispositif ne comporte pas ou ne sera pas susceptible de comporter à l'avenir de référence à un acte de nature identique et ayant la même date.

Article 10

Au paragraphe 1^{er}, points 3^o et 4^o, le terme « ci-dessus » est superfétatoire et à omettre.

Article 13

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il est suggéré de remplacer le point-virgule par un point final et d'écrire le terme « Ils » avec une lettre « i » initiale majuscule.

Au paragraphe 7, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État signale que les auteurs emploient le terme « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que les formulations en question sont à revoir.

Au paragraphe 8, alinéa 1^{er}, première phrase, les termes « appelé par la suite » sont à remplacer par le terme « ci-après ».

Au paragraphe 8, alinéa 3, troisième phrase, les guillemets entourant les termes « service à temps partiel à durée déterminée » sont à omettre.

Au paragraphe 8, alinéa 5, cinquième phrase, les termes « dénommé le » sont superfétatoires et à omettre.

Article 17

À l'alinéa 1^{er}, une subdivision en paragraphe unique n'est pas de mise, de sorte que les termes « (1) » sont à omettre.

Chapitre 2, section 6

Pour des raisons de cohérence, il convient de remplacer le terme « agent » par celui de « fonctionnaire ».

Article 19

Aux points 1^o et 3^o, les termes « dénommé » et « dénommés » sont superfétatoires et à omettre.

Au point 3^o, l'article élidé « l' » est à supprimer car ne devant pas faire partie de la forme abrégée à introduire.

Article 22

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Par conséquent au point 1°, les termes « du statut général » sont à remplacer par les termes « de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ». Cette observation vaut également pour l'article 24, paragraphe 3, en ce qui concerne les termes « le statut général ».

Article 32

L'article sous avis comporte deux paragraphes portant le numéro « 2 » de sorte que la numérotation est à revoir.

Article 38

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Partant, au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, il faut écrire « règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux ».

Au paragraphe 2, il y a lieu d'écrire correctement « au paragraphe 1^{er} » et de terminer le paragraphe par un point final.

Article 39

À l'alinéa 1^{er}, il convient d'écrire le terme « Enseignement » avec une lettre « e » initiale majuscule.

Article 40

Au paragraphe 2, alinéa 2, première phrase, il convient d'écrire « 29 points ».

Au paragraphe 3, alinéa 2, il y a lieu d'écrire correctement « qui ».

Article 51

À l'alinéa 3, les termes « visée au présent article » sont superflus et à omettre.

Article 54

Au paragraphe 2, alinéa 7, deuxième phrase, les termes « sur les pensions » sont à remplacer par les termes « du 26 mars 1974 ».

Article 57

À l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État signale que les auteurs emploient le terme « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que les formulations en question sont à revoir.

Article 61

À l'alinéa 1^{er}, le terme « communal » est à insérer après le terme « conseil ».

Article 65

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 4, le terme « les » est à insérer avant le terme « copies ».

Article 77

Au paragraphe 2, alinéa 2, deuxième phrase, il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments, pour écrire « celles ».

Article 81

Le paragraphe 4 est à terminer par un point final.

Article 95

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire correctement « les conditions ».

Article 97

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, il convient d'insérer une virgule après les termes « catégorie d'indemnité B ».

Article 105

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, il faut écrire « catégorie d'indemnité B ».

Le paragraphe 4, alinéa 1^{er}, est à terminer par un point final.

Article 106

À l'alinéa 2, deuxième phrase, les termes « au présent alinéa » sont à remplacer par les termes « à l'alinéa 1^{er} ».

Article 107

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, première phrase, les termes « du présent article » sont à remplacer par les termes « de la présente loi ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 3.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, les termes « du présent » sont à remplacer par les termes « de la présente loi ».

Article 108

Au paragraphe 2, alinéa 2, première et deuxième phrases, il convient de remplacer les termes « du présent article » par les termes « de la présente

loi ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 3 à la première occurrence et 4, alinéa 1^{er}.

Au paragraphe 3, les termes « du présent article » peuvent être supprimés.

Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, le deux-points est à remplacer par un point final.

Article 109

Il convient d'écrire « du mois qui suit celui de sa publication » et « qui produisent leurs effets ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 4 juillet 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz