

Projet de règlement grand-ducal :

1° modifiant :

- a) le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux ;
- b) le règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux ;
- c) le règlement grand-ducal du 27 février 2011 déterminant les emplois dans les administrations communales, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres personnes morales de droit public et modifiant a) le règlement grand-ducal du 15 novembre 2001 concernant le régime des employés communaux, b) le 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 ;
- d) le règlement grand-ducal modifié du 14 août 2017 déterminant pour les fonctionnaires et employés communaux : I. les cas d'exception ou de tempérament aux conditions de service provisoire ; II. la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial ; III. la procédure d'attribution d'une prime pour les détenteurs d'un doctorat ;

2° abrogeant l'arrêté grand-ducal du 16 novembre 1939 concernant la création de gardes civiques dans les communes

Avis du Conseil d'État

(25 avril 2023)

Par dépêche du 15 juin 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Intérieur.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi

que les textes coordonnés par extraits des quatre règlements grand-ducaux que le projet de règlement sous revue vise à modifier.

Selon la lettre de saisine, le projet de règlement sous revue n'a pas d'impact sur le budget de l'État de sorte que le projet de règlement grand-ducal n'est pas accompagné d'une fiche financière.

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 en date des 19 et 29 juillet 2022.

Considérations générales

Il ressort du préambule du projet du projet de règlement grand-ducal sous revue qu'il trouve son fondement légal dans les lois suivantes :

- à l'article 22 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux qui dispose ce qui suit :

« Le fonctionnaire jouit d'un traitement dont le régime est fixé par règlement grand-ducal, par assimilation en principal et accessoires modalités et délais, à celui des fonctionnaires de l'État, en tenant compte, le cas échéant, de la situation spéciale de la fonction communale.

La rémunération des employés [...] communaux est fixée par règlement grand-ducal, compte tenu de la situation particulière du secteur communal.

La rémunération des salariés au sens du Code du Travail est fixée par le conseil communal sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. »

Le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux que le texte en projet se propose de modifier a transposé au niveau du secteur communal les mesures prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

- et à l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 tel que modifié par la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux dans une ou plusieurs autres communes¹ qui prévoit, en son alinéa 7, que « les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux sont fixées par règlement grand-ducal ».

Le projet de règlement grand-ducal sous revue s'inscrit dans le contexte de l'élargissement des compétences des agents municipaux prévue par la loi précitée du 27 juillet 2022. Il vise plus spécifiquement à adapter la carrière des agents municipaux et les primes qui leur sont attribuées en raison des nouvelles compétences, et partant des nouvelles responsabilités qui leur incombent en vertu de l'article 99 de la loi communale tel que modifié par la loi précitée du 27 juillet 2022. Selon l'exposé des motifs, les nouvelles compétences impliquent en outre une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et partant, la nécessité d'imposer la nationalité luxembourgeoise pour l'accès aux fonctions d'agent municipal.

¹ Mém. A - n° 400 du 28 juillet 2022.

Les auteurs indiquent encore vouloir profiter du présent texte pour modifier le dispositif relatif à la réduction du service provisoire.

Le Conseil d'État rappelle que les agents municipaux sont désormais investis de trois missions distinctes², à savoir :

1° La première mission traditionnelle, déjà présente dans la loi communale avant la modification de 2022, qui consiste à concourir, en accord avec le chef du commissariat de police, à la constatation des infractions en matière de stationnement en décernant des avertissements taxés ;

2° La deuxième mission, qui est nouvelle (loi du 27 juillet 2022), et qui consiste à constater les infractions aux règlements de police générale sanctionnées, le cas échéant, par des amendes administratives ;

3° La troisième mission, également nouvelle (loi du 27 juillet 2022), qui est une mission de police judiciaire et qui consiste à concourir à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale³.

² Loi communale modifiée du 13 décembre 1988

« **Art. 99.** Chaque commune peut avoir un ou plusieurs agents municipaux.

Les agents municipaux concourent sous le contrôle du chef du commissariat de police à la constatation des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage en décernant des avertissements taxés conformément à l'article 15, alinéas 1er, 3 et 4, de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Ils constatent les infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des amendes administratives sous l'autorité du bourgmestre. Ils concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale.

Sans préjudice des attributions de la Police grand-ducale et du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, le conseil communal peut, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, créer un service de proximité, auquel sont affectés des agents municipaux, qui est destiné à contribuer à l'accroissement du sentiment de sécurité des citoyens et à la prévention des nuisances publiques par l'exercice des missions suivantes :

1° sensibilisation du public à la sécurité, à la prévention et aux législations et réglementations en vigueur ;

2° information et signalement aux services compétents de la commune et de l'État des problèmes de sécurité, d'environnement et de voirie ;

3° assistance aux piétons qui traversent la chaussée ;

4° surveillance de personnes ou des propriétés de la commune lors d'événements organisés par celle-ci ;

5° assistance aux personnes victimes de détresses, d'accidents ou d'autres événements mettant en danger leur intégrité physique.

Les agents municipaux ne peuvent exercer les missions visées à l'alinéa 3, points 1° à 3°, que sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

Les agents municipaux exercent la mission visée à l'alinéa 3, point 4°, dans tous les lieux où sont organisés des événements par la commune.

Les agents municipaux exercent la mission visée à l'alinéa 3, point 5°, sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

Les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux sont fixées par règlement grand-ducal.

Les agents municipaux chargés d'une ou de plusieurs missions énumérées à l'alinéa 3, points 1° à 5°, doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la prévention de la délinquance, la sensibilisation de la population à la sécurité, la législation sur la sécurité routière et les gestes de premier secours. Le programme et la durée de formation, ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont définis dans un règlement grand-ducal.

Les agents municipaux sont à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes.

Dans l'exercice des missions énumérées à l'alinéa 1er, points 1° à 5°, les agents municipaux ne peuvent pas poser d'autres actes que ceux qui découlent des compétences explicitement prévues dans la présente loi. Ils ne peuvent avoir recours à aucune forme de contrainte ou de force.

Dans l'exercice de leurs missions, les agents municipaux portent l'uniforme et les insignes déterminés par le conseil communal. Ils sont placés sous l'autorité du bourgmestre et collaborent avec la Police grand-ducale et le Corps grand-ducal d'incendie et de secours.

L'agent municipal d'une commune peut exercer les attributions lui confiées par la présente loi et par la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux dans une ou plusieurs autres communes, à condition qu'il y ait accord entre les communes sur la répartition du traitement et la réglementation du service. »

³ Code de procédure pénale

À cela pourront s'ajouter d'autres missions dans le contexte de l'éventuelle création dans les communes de services de proximité, auxquels seront affectés des agents municipaux. Ces missions, destinées à contribuer à l'accroissement du sentiment de sécurité des citoyens et à la prévention des nuisances publiques, sont énumérées à l'article 99 de la loi communale et les agents qui les assumeront devront avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la prévention de la délinquance, la sensibilisation de la population à la sécurité, la législation sur la sécurité routière et les gestes de premiers secours.

Le Conseil d'État rejoint encore l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises du 18 juillet 2022 concernant le projet de règlement grand-ducal sous revue, dans la mesure où il y est suggéré d'accompagner à l'avenir les projets de loi ou de règlement grand-ducal qui concernent les communes, d'une estimation de l'impact financier des mesures proposées sur leurs budgets.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} opère un reclassement de la fonction de l'agent municipal qui ne relèvera, pour ce qui concerne les fonctionnaires recrutés après l'entrée en vigueur du présent projet de règlement, plus du groupe de traitement D2, mais du groupe de traitement D1. Il complète, dans cette perspective, l'article 12, paragraphe 5, relatif aux emplois relevant du groupe de traitement D1 du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux par un nouveau point 4^o dédié à la fonction d'agent municipal.

Le Conseil d'État note, dans ce contexte, que l'accord salarial conclu entre le Gouvernement et la Confédération générale de la fonction publique le 4 mars 2021⁴ prévoit, en son point 7, l'harmonisation des carrières inférieures relevant des catégories de traitement/d'indemnité C et D. En vue de la mise en œuvre du point 7 de l'accord salarial, un accord sur l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'État a été conclu le 14 janvier 2022 entre le Gouvernement et les associations représentant les agents des carrières inférieures⁵, accord qui prévoit pour l'essentiel le transfert des carrières relevant des groupes de

« **Art. 15-1bis.** (1) Les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière recherchent et constatent par procès-verbaux, dans la ou les communes de leur ressort, les contraventions aux règlements de police générale de la ou des communes, ainsi que les délits et les contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales.

Ils conduisent devant un officier de police judiciaire tout individu qu'ils surprennent, dans les limites de leur compétence territoriale, en flagrant crime ou délit.

(2) Les agents municipaux doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions, ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation, ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal.

(3) Avant d'entrer en fonctions, ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.

(4) L'article 458 du Code pénal leur est applicable. »

⁴ <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2021/03-mars/04-accord-salarial-cgfp/Accord-salarial-2021.pdf>

⁵ <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2022/01-janvier/14-accord-harmonisation/14-Harmonisation-carrieres-inferieures-accord-2022-01-14.pdf>

traitement/d'indemnité D1, D2 et D3 vers les nouveaux groupes de traitement et d'indemnité C1 et C2. Pour ce qui est du groupe de traitement D1, il sera intégré dans le groupe de traitement C1. Le Conseil d'État a d'ailleurs été saisi d'un projet de loi procédant à l'harmonisation des carrières inférieures⁶. Théoriquement, les agents municipaux bénéficieraient dès lors coup sur coup de deux reclassements, le premier vers le groupe de traitement D1, le deuxième vers le groupe de traitement C1 avec à la clé une augmentation des exigences en matière de qualification de base qui passeraient de trois à cinq années d'études secondaires ou équivalentes. Le Conseil d'État comprend l'avis précité du Syvicol du 18 juillet 2022 en ce sens que, selon le syndicat, le deuxième reclassement, notamment en ce qui concerne les exigences en matière de qualification de base, ne se justifierait pas en l'occurrence. Le reclassement dans le groupe de traitement C2 risquant par contre de défavoriser les agents municipaux, le Conseil d'État estime qu'il conviendra de développer une solution *ad hoc* tenant compte des spécificités de la situation. Le projet de règlement sous revue pourrait prêter son cadre pour la mise en place d'une telle solution.

Le Conseil d'État note encore que la fonction d'agent municipal est actuellement visée à l'article 12, paragraphe 6, du règlement grand-ducal précité du 28 juillet 2017 qui a trait aux emplois qui relèvent du groupe de traitement D2. Ce dispositif n'est pas abrogé par le texte en projet. Cela implique que le dispositif actuellement en vigueur et celui créé à travers le projet de règlement grand-ducal sous revue coexisteront lors de l'entrée en vigueur de ce dernier. D'après le commentaire de l'article 11 « [...]la carrière de l'agent municipal existera dorénavant dans deux groupes de traitements différents [...] ».

L'approche choisie par les auteurs et qui consiste à maintenir les deux dispositifs s'explique en raison de la disposition transitoire prévue à l'article 11 du projet de règlement grand-ducal sous revue qui prévoit que les agents qui sont recrutés sur la base d'une publication de poste antérieure à l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal en projet relèveront au début de leur carrière du groupe de traitement D2. Au commentaire de l'article 11, les auteurs indiquent ainsi que « l'ancienne carrière D2 doit être maintenue pendant un certain temps en vue de l'application de l'article 11 pour les agents municipaux engagés avant l'entrée en vigueur du présent règlement et se trouvant en service provisoire au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement ».

Le Conseil d'État renvoie encore aux observations formulées à l'endroit de l'article 12.

Article 2

L'article 2 entend compléter l'article 20, paragraphe 1^{er}, du règlement grand-ducal précité du 28 juillet 2017 par un nouvel alinéa qui prévoit l'allocation d'une prime d'astreinte de 12 points indiciaires aux agents

⁶ Projet de loi sur l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'État et portant modification : 1. 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 ; 2. de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État ; 3. 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 ; 4. de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (doc. parl. n° 8040).

municipaux et agents municipaux dirigeants. Cette prime forfaitaire se substituera au régime de la prime d'astreinte variable dont bénéficient à l'heure actuelle les agents municipaux, régime dans lequel la prime est calculée en fonction des heures de service effectivement prestées pendant certaines périodes journalières ainsi que les samedis, dimanches et jours fériés légaux.

Au commentaire de l'article, les auteurs justifient l'allocation de la prime en question par « [l']extension des compétences des agents municipaux, qui comportera leur intervention à des plages horaires plus variées que dans le passé ainsi que de façon plus importante également des jours de repos ».

Le Conseil d'État relève d'emblée que l'« intervention à des plages horaires plus variées » ne saurait à elle seule être considérée comme une astreinte particulière étant donné qu'il ne peut en être déduit que l'agent sera amené à travailler en dehors de la durée normale de travail. Par ailleurs, il n'est pas clair dans quelle mesure les nouvelles attributions ne pourraient pas s'exercer pour l'essentiel dans le cadre des horaires de travail actuels. Il conviendrait en l'espèce de préciser la nature de l'astreinte visée de sorte à mettre en évidence la situation particulière de l'agent municipal par rapport à d'autres agents communaux qui ne bénéficient pas d'une telle prime. Cette façon de procéder permettrait également d'éviter de créer une situation dans laquelle il y aurait une rupture de l'égalité de traitement entre des catégories d'agents des communes qui se trouvent dans des situations comparables.

Le Conseil d'État note encore que dans son avis du 18 juillet 2022, le Syvicol souligne « qu'il existe de nombreux fonctionnaires communaux qui bénéficient, de par leur fonction, d'une prime d'astreinte, alors qu'ils ont été affectés à d'autres missions qui ne justifient pas une telle prime ».

Dans ce contexte, le Conseil d'État rappelle qu'en règle générale, les primes sont liées à l'exercice d'une charge exceptionnelle, à l'exposition à un risque majeur ou à la sujétion à une contrainte extraordinaire. Dans cette perspective, il n'est que normal que le droit à la prime disparaisse lorsque les causes qui ont justifié l'allocation de la prime disparaissent⁷.

Pour éviter de telles situations, il conviendra de faire dépendre en l'occurrence l'allocation de l'indemnité de l'exercice effectif des attributions liées à la fonction et d'écrire que la prime est allouée « aux fonctionnaires exerçant effectivement les fonctions d'agent municipal ou d'agent municipal dirigeant ». Le maintien de la prime en faveur d'agents qui n'exerceraient plus la fonction d'agent municipal soulève des interrogations quant à la proportionnalité d'un tel dispositif. Les primes étant liées aux contraintes découlant de l'exercice effectif de certaines fonctions, la disparition desdites contraintes devrait impliquer le retrait de la prime y liée. Au vu de ces considérations, la disposition sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution car contraire au principe de proportionnalité.

Dans la même perspective, le Conseil d'État en est encore à se demander si le passage au régime forfaitaire ne devrait pas être limité aux agents municipaux qui remplissent effectivement les nouvelles fonctions qui leur ont été confiées en 2022, nouvelles fonctions qui sont précisément mises

⁷ Avis complémentaire du Conseil d'État n° 52.996 du 13 octobre 2020 relatif au projet de loi relatif aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et aux prestataires de service de navigation aérienne.

en avant pour justifier le changement de régime, et pour l'accès auxquelles les agents concernés doivent remplir certaines conditions de formation ou encore se soumettre à un examen de promotion. Même si une telle limitation de l'accès à cette prime semble *a priori* évidente, il s'impose de le préciser dans le texte sous examen afin d'éviter des discussions inutiles sur sa portée.

La question de la proportionnalité du dispositif proposé se pose également en l'occurrence, ce dernier risquant dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Le nouvel alinéa 3 précise encore que la prime d'astreinte n'est pas cumulable avec celle prévue à l'alinéa 1^{er} de la même disposition. L'alinéa 1^{er} prévoit qu'« [u]ne prime d'astreinte de 22 points indiciaires est allouée aux fonctionnaires exerçant la fonction de sapeur-pompier professionnel, d'agent de transport, et de garde champêtre ». Un régime similaire de non-cumul est d'ailleurs prévu à l'alinéa 2 de la disposition en question qui prévoit que « [u]ne prime d'astreinte de 12 points indiciaires est allouée aux fonctionnaires exerçant la fonction de cantonnier. Si ces derniers cumulent leurs fonctions avec celle de garde champêtre, ils touchent la prime fixée pour ces derniers à l'alinéa qui précède. »

Au commentaire de l'article, les auteurs expliquent qu'« [i]l s'agit d'éviter que l'agent municipal, qui assume également les fonctions de garde-champêtre ne se voit accorder deux primes d'astreinte ». En l'occurrence, l'agent concerné continuera à bénéficier de la prime d'astreinte de 22 points indiciaires du garde-champêtre.

Le Conseil d'État rappelle dans ce contexte que la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux a abrogé les articles 97 et 98 de la loi communale en vue de supprimer la fonction de garde champêtre. L'article 24 de la loi précitée du 27 juillet 2022 prévoit toutefois un régime transitoire pour les gardes champêtres actuellement en fonction.

Le Conseil d'État suggère de reprendre la précision qui figure au seul commentaire de l'article en ce qui concerne l'allocation de la prime prévue à l'alinéa 1^{er} en cas de cumul de fonctions en ajoutant au texte proposé la phrase qui figure déjà à l'alinéa 2, et selon laquelle « [s]i ces derniers cumulent leurs fonctions avec celle de garde champêtre, ils touchent la prime fixée pour ces derniers à l'alinéa 1^{er} ».

Article 3

L'article 3 adapte l'intitulé de la lettre f) qui suit l'article 20 du règlement grand-ducal précité du 28 juillet 2017 pour y insérer une référence à la nouvelle « prime de police judiciaire ».

Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 4, point 3^o, du projet de règlement grand-ducal sous revue.

Article 4

L'article 4, point 1^o, remplace le paragraphe 2 de l'article 21 du règlement grand-ducal précité du 28 juillet 2017 en vue de fixer le montant de la prime de risque dont bénéficieront les fonctionnaires exerçant les

fonctions d'agent municipal ou d'agent municipal dirigeant à quinze points indiciaires. À l'heure actuelle cette prime est de dix points indiciaires.

Le point 2° opère une modification à l'endroit du paragraphe 3 du même article 21 en précisant qu'en cas de cumul de fonctions, la prime ne pourra dépasser les 15 points indiciaires.

Pour ce qui est du principe de l'augmentation de la prime et de sa justification, le Conseil d'État constate que les auteurs du projet de règlement grand-ducal se limitent à des généralités concernant l'évolution des missions des agents concernés. Or, il y aurait lieu de cerner dans le texte proposé le champ des activités donnant droit à cette prime et de le limiter à celles comportant un risque réel pour la sécurité ou la santé de l'agent concerné. Les dispositions de l'article 12 de la loi modifiée du 27 juillet 1993 portant organisation de l'administration des douanes et accises⁸ fournissent un exemple d'une telle approche. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations développées au sujet de l'allocation d'une prime d'astreinte forfaitaire aux agents municipaux qui devrait être fonction d'une astreinte clairement délimitée dans le texte qui l'institue. Ici encore, il y aurait lieu d'éviter le risque d'une rupture de l'égalité de traitement entre des catégories d'agents des communes qui se trouvent dans des situations comparables. La disposition sous revue risque ainsi d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Le point 3° ajoute un nouveau paragraphe 4 à l'article 21 du règlement grand-ducal précité du 28 juillet 2017, paragraphe qui prévoit l'allocation d'une nouvelle « prime de police judiciaire » non pensionnable de dix points indiciaires aux fonctionnaires exerçant les fonctions d'agent municipal ou d'agent municipal dirigeant, le texte proposé limitant ensuite le bénéfice de la nouvelle prime aux agents exerçant les missions définies à l'article 15-1bis, paragraphe 1^{er}, du Code de procédure pénale.

Le Conseil d'État constate que la notion de « prime de police judiciaire » n'est pas utilisée dans le secteur étatique en relation avec l'exercice d'attributions de police judiciaire et cela ni dans le Code de la fonction publique ni dans les lois organisant les administrations. L'article 12 de la loi modifiée du 27 juillet 1993 portant organisation de l'administration des douanes et accises prévoit qu'« [u]ne prime de risque non pensionnable de dix points indiciaires est allouée aux douaniers assumant une fonction comportant: – des attributions de police administrative et judiciaire [...] ». L'article 81 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale prévoit l'allocation d'« [u]ne indemnité mensuelle non pensionnable d'un montant non imposable de vingt points indiciaires [...] aux membres du SPJ ayant la qualité d'officier ou d'agent de police judiciaire, de l'Unité spéciale de la Police et aux membres du cadre policier détachés au Service de protection du Gouvernement. [...] ».

⁸ **Art. 12.**

Une prime de risque non pensionnable de dix points indiciaires est allouée aux douaniers assumant une fonction comportant:

- des attributions de police administrative et judiciaire
- le contrôle aux frontières extérieures et assimilées
- le contrôle sur place présentant des risques particuliers
- le maniement de fonds
- la coordination des relations avec les forces de l'ordre.

D'une manière générale, il convient cependant de constater que les agents ayant la qualité d'officier de police judiciaire ne bénéficient pas d'une prime spécifique dont l'objet serait de compenser d'éventuelles sujétions en relation avec l'exercice des attributions attachées à la fonction d'officier de police judiciaire. Le Conseil d'État note encore que la loi précitée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale prévoit l'allocation d'une indemnité à un nombre limité de membres de la Police et non pas de manière générale à tous les officiers de police judiciaire qui en relèvent.

Dans son avis du 15 juillet 2022, la Chambre des fonctionnaires et employés publics souligne à juste titre que « [...] bon nombre d'autres agents de la fonction publique étatique et communale occupent les fonctions d'agent de police judiciaire ou d'officier de police judiciaire et exercent des missions de police judiciaire, sans qu'ils bénéficient toutefois d'une telle prime ».

Par conséquent, il y a lieu de s'interroger sur la justification de l'allocation de la prime en question aux agents municipaux au regard du principe d'égalité consacré à l'article 10*bis* de la Constitution.

Dans ce contexte, le Conseil d'État rappelle encore que l'article 22, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 24 décembre 1985 qui sert de fondement légal au texte en projet prévoit que « [l]e fonctionnaire jouit d'un traitement dont le régime est fixé par règlement grand-ducal, par assimilation en principal et accessoires modalités et délais, à celui des fonctionnaires de l'État, en tenant compte, le cas échéant, de la situation spéciale de la fonction communale ».

S'il est vrai que les missions exercées au titre de l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale par les agents municipaux y visés relèvent, du moins en partie, « de la situation spéciale de la fonction communale », le Conseil d'État estime cependant que cette spécificité n'est pas telle qu'elle exigerait ou justifierait l'introduction d'une nouvelle catégorie de primes.

Pour l'ensemble des raisons précitées, la disposition sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Au final, le Conseil d'État estime que l'allocation d'une prime de risque, dont le montant sera revu à la hausse, prime de risque qui, rappelons-le, s'ajoute, en l'occurrence, à la prime d'astreinte, qui aura à l'avenir un caractère forfaitaire, devrait suffire pour compenser les sujétions auxquelles seront soumis les agents de la carrière de l'agent municipal revalorisée.

En ce qui concerne la formulation du nouveau paragraphe 4, celle-ci risque de porter à confusion quant aux fonctionnaires visés. Par conséquent, et en cas de maintien de la disposition en cause, il y a lieu de la reformuler comme suit :

« 4. Les fonctionnaires exerçant les fonctions d'agent municipal ou d'agent municipal dirigeant visés à l'article 15-1*bis*, paragraphe 1^{er}, du Code de procédure pénale, bénéficient d'une prime [...] non pensionnable de 10 points. »

Articles 5 et 6

Les articles 5 et 6 ont trait aux conditions d'études prévues pour l'accès à la fonction d'agent municipal. Le règlement grand-ducal du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des

fonctionnaires communaux est modifié afin de tenir compte du nouveau classement de la fonction d'agent municipal au sein du groupe de traitement D1. La dernière phrase de l'article 11 du règlement grand-ducal précité du 20 décembre 1990 est ainsi transférée à l'article 12 du même règlement qui est relatif aux conditions à remplir par les candidats aux emplois relevant du groupe de traitement D1.

Le Conseil d'État constate que les conditions d'études pour l'accès à la carrière, c'est-à-dire l'accomplissement avec succès de trois années d'études dans l'enseignement public luxembourgeois, ne changent en fait pas.

En ce qui concerne le fond, le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal.

Pour ce qui est de la formulation du dispositif, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de règlement grand-ducal de compléter, au niveau du nouveau paragraphe qui est ajouté à l'article 12 du règlement grand-ducal précité du 20 décembre 1990 par l'article 6 du projet de règlement grand-ducal, la référence à l'enseignement secondaire par le qualificatif « classique ».

Article 7

L'article 7 apporte des modifications à l'annexe du règlement grand-ducal précité du 20 décembre 1990.

Les modifications en question tiennent compte, au niveau de la définition du contenu des épreuves de l'examen d'admissibilité auquel doivent se soumettre les candidats à un emploi d'agent municipal, du transfert de la fonction d'agent municipal du groupe de traitement D2 vers le groupe de traitement D1.

Article 8

L'article 8 vise à modifier le règlement grand-ducal du 27 février 2011 déterminant les emplois dans les administrations communales, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres personnes morales de droit public et modifiant a) le règlement grand-ducal du 15 novembre 2001 concernant le régime des employés communaux, b) le 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. Il complète plus précisément l'énumération des emplois comportant une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres personnes morales de droit public prévue à l'article 1^{er} du règlement grand-ducal précité du 27 février 2011 par un nouveau point 6° qui vise les fonctions d'agent municipal.

Le Conseil d'État note que le nouveau point 6° limite le dispositif aux « [...] fonctions d'agent municipal qui constate les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives communales et les fonctions d'agent

municipal qui remplit les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale. »

Le Conseil d'État s'interroge sur la raison d'être de l'exclusion des missions traditionnelles des agents municipaux du champ du dispositif. Le commentaire des articles ne fournit aucune explication dans cette perspective. Une telle précision risque de semer la confusion quant aux missions qui pourront être exercées par les agents municipaux et pourrait faire croire qu'il existerait des agents municipaux qui ne procéderaient pas au constat d'infractions et ainsi plusieurs catégories d'agents en fonction des missions qui leur seraient attribuées. Or, le nouvel article 99 de la loi communale ne prévoit pas une telle distinction. Par ailleurs, une telle approche devrait avoir comme conséquence logique le maintien de l'ancienne carrière de l'agent municipal à côté de la carrière revalorisée nouvellement créée, ce qui n'est pas le cas, l'ancienne carrière étant appelée à disparaître.

Par conséquent, la disposition sous revue est à reformuler en omettant, à l'instar de ce qui est le cas pour les fonctions visées aux points 1° à 5° du même article, la référence aux missions des agents concernés.

Article 9

La modification prévue à l'article 9 vise à compléter l'article 2 du règlement grand-ducal modifié du 14 août 2017 déterminant pour les fonctionnaires et employés communaux : I. les cas d'exception ou de tempérament aux conditions du service provisoire ; II. la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial ; III. la procédure d'attribution d'une prime pour les détenteurs d'un doctorat par une nouvelle disposition qui précise que le bénéfice de la réduction du service provisoire ne peut être accordé que si la formation de l'agent peut être accomplie au cours de la durée réduite du service provisoire.

Le Conseil d'État constate que la modification sous revue n'a pas de lien avec la matière traitée par le projet de règlement grand-ducal sous revue. Il se doit de relever que l'introduction de normes qui n'ont pas de lien suffisant avec l'objet principal du texte proposé nuit à la cohérence et à la lisibilité des textes normatifs et est, par conséquent, à éviter.

Quant au fond, la modification n'appelle pas d'observation. La disposition en question est inspirée de la disposition qui figure à l'article 2 du règlement grand-ducal du 20 décembre 2019 déterminant pour les fonctionnaires et employés de l'État les modalités d'attribution de la réduction de stage et de la prime de doctorat et abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 30 septembre 2015 déterminant pour les fonctionnaires et employés de l'État : I. les cas d'exception ou de tempérament aux conditions de stage ; II. la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial ; III. la procédure d'attribution d'une prime pour les détenteurs d'un doctorat⁹.

Article 10

L'article 10 abroge l'arrêté grand-ducal du 16 novembre 1939 concernant la création de gardes civiques dans les communes, et ceci au vu

⁹ « **Art. 2.** L'agent bénéficie d'une réduction de stage, à condition que sa formation puisse être accomplie au cours du stage. »

du fait que la Constitution révisée qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2023 ne reprend plus l'ancien article 98 de la Constitution qui prévoyait la possibilité de former une garde civique, dont l'organisation devait être réglée par la loi. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Articles 11 et 12

L'article 11 constitue une disposition transitoire qui précise qu'en principe, à partir de l'entrée en vigueur du projet de règlement grand-ducal sous revue, aucune nomination ne sera plus effectuée dans le groupe de traitement D2, sauf s'il s'agit d'un agent qui a été recruté sur la base d'une vacance de poste publiée avant cette date.

L'article 12, quant à lui, définit les modalités du reclassement des agents municipaux actuellement en service relevant du groupe de traitement D2.

Au commentaire de l'article, les auteurs expliquent que l'exception figurant à l'article 11 pour les agents recrutés sur la base d'une publication de poste antérieure à l'entrée en vigueur du texte sous revue est « dans l'intérêt d'une bonne gestion du personnel des administrations communales ». Les auteurs précisent encore que la coexistence pendant un certain temps de l'ancienne carrière et de la carrière revalorisée de l'agent municipal est nécessaire pour couvrir la situation d'agents engagés avant l'entrée en vigueur du nouveau règlement et se trouvant en service provisoire au moment de son entrée en vigueur.

Pour ce qui est du mécanisme de reclassement proprement dit, la première phrase de l'article 12 prévoit que « Illes agents municipaux nommés définitivement et classés dans le groupe de traitement D2, accèdent au groupe de traitement D1 [...] ». Au commentaire de l'article, il est précisé que « [...] le reclassement se fait à partir de la nomination définitive des agents intéressés. Il sera dès lors opéré avec effet à l'entrée en vigueur du présent règlement pour ceux qui, à ce moment, bénéficient d'une nomination définitive ». Toujours d'après le commentaire des articles, et pour ce qui est des agents municipaux se trouvant en service provisoire, « le reclassement sera effectué sur la base de leur traitement de début de carrière, fixé au moment de leur nomination définitive ».

Le Conseil d'État comprend, en partant d'une lecture combinée des articles 11 et 12, que les agents qui se trouveront en service provisoire au moment de l'entrée en vigueur, qui bénéficient de ce fait d'une nomination provisoire¹⁰, et qui auront nécessairement été recrutés sur la base d'une vacance de poste publiée à une date antérieure à la mise en vigueur du texte sous revue, ne seront pas reclassés avant leur nomination définitive.

Il s'ensuit également que les agents qui seraient admis au service provisoire après l'entrée en vigueur du texte sous revue, mais recrutés sur la base d'une publication de poste antérieure à l'entrée en vigueur du texte en

¹⁰ Loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux
« Art. 4. Service provisoire.

1. La nomination provisoire vaut admission au service provisoire dont la durée est de «deux» ans pour le fonctionnaire admis au service provisoire à un poste à tâche complète et de «trois» ans pour le fonctionnaire admis au service provisoire à un poste à temps partiel de cinquante pour cent ou de soixante-quinze pour cent d'une tâche complète.[...] »

projet, bénéficieront d'une nomination dans le groupe de traitement D2 pour ensuite être reclassés, le moment venu, dans le groupe de traitement D1.

Par contre, les agents recrutés après l'entrée en vigueur du texte sous revue, comme cela devrait normalement être le cas, sur la base d'une publication de poste postérieure à l'entrée en vigueur du projet sous revue, seront admis au service provisoire dans le groupe de traitement D1.

Concernant ce dispositif, le Conseil d'État s'interroge tout d'abord sur les raisons objectives qui justifieraient une telle différence de traitement, différence de traitement qui n'est d'ailleurs pas plus amplement commentée par les auteurs du texte sous revue. Dans la mesure où les trois catégories de bénéficiaires énumérées ci-dessus se trouvent dans des situations tout à fait comparables, la disposition sous avis se heurte au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution, et risque ainsi d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Le Conseil d'État n'entrevoit par ailleurs pas l'utilité de ce dispositif et de la différenciation qu'il introduit.

En ce qui concerne la technique de reclassement utilisée par les auteurs du projet de règlement grand-ducal, le Conseil d'État retient que, d'après le commentaire des articles, le « passage [de l'ancienne carrière à la carrière revalorisée] sera opéré par application du système de reclassement, introduit par le règlement grand-ducal précité du 28 juillet 2017 pour les carrières qui ont été revalorisées à ce moment ». Le règlement grand-ducal auquel il est fait référence¹¹ a transposé dans la fonction publique communale les réformes adoptées en 2015 dans la fonction publique étatique, y compris la technique de reclassement utilisée dans la fonction publique étatique en 2015 pour déterminer le classement des agents concernés dans le nouveau grade et l'échelon barémique à l'intérieur de ce grade. Cette technique faisait référence, en ce qui concerne la définition de l'échelon, à l'échelon barémique atteint la veille de l'entrée en vigueur du nouveau dispositif ou à défaut à la valeur de l'échelon barémique immédiatement supérieur. Le mécanisme du reclassement qui est utilisé en l'occurrence a cependant été remplacé entre-temps, tant dans la fonction publique étatique¹² que dans la fonction publique communale¹³ par un nouveau mécanisme qui fait référence au reclassement au même numéro d'échelon, diminué d'un échelon.

Articles 13 et 14

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Lorsque le dispositif a pour objet exclusif d'opérer des modifications à plusieurs actes et que le nombre de ces modifications est peu important, il y

¹¹ Règlement grand-ducal du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux.

¹² Loi du 25 juillet 2018 portant reclassement de certaines carrières de fonctionnaires et employés de l'État.

¹³ Règlement grand-ducal du 31 août 2018 portant reclassement de certaines carrières de fonctionnaires et d'employés communaux.

a lieu de regrouper les modifications se rapportant à un même acte sous un seul article, en numérotant chaque modification de la manière suivante : 1°, 2°, 3°, ... Les modifications à effectuer à un même article peuvent être regroupées sous un même numéro à leur tour en ayant recours à une subdivision en lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ...

Intitulé

En ce qui concerne la lettre d), il y a lieu de reproduire l'intitulé de l'acte cité tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Cette observation vaut également pour l'article 9.

L'intitulé est en outre à restructurer comme suit :

« Projet de règlement grand-ducal portant :

1° modification :

- a) du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux ;
- b) du règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux ;
- c) du règlement grand-ducal du 27 février 2011 déterminant les emplois dans les administrations communales, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres personnes morales de droit public et modifiant a) le règlement grand-ducal du 15 novembre 2001 concernant le régime des employés communaux, b) le 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 ;
- d) du règlement grand-ducal modifié du 14 août 2017 déterminant pour les fonctionnaires et employés communaux : I. les cas d'exception ou de tempérament aux conditions ~~de~~ du service provisoire ; II. la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial ; III. la procédure d'attribution d'une prime pour les détenteurs d'un doctorat ;

2° abrogation de l'arrêté grand-ducal du 16 novembre 1939 concernant la création de gardes civiques dans les communes ».

Préambule

Le troisième visa relatif à la consultation de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est à adapter pour le cas où l'avis demandé ne serait pas parvenu au Gouvernement au moment de la soumission du règlement grand-ducal en projet à la signature du Grand-Duc.

En ce qui concerne l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, le Conseil d'État relève que celui-ci n'est pas prescrit par

un texte hiérarchiquement supérieur et qu'il n'est dès lors pas nécessaire de le mentionner au préambule.

Article 4

Au point 3°, à l'article 21, paragraphe 4, il convient d'ajouter une virgule avant les termes « du Code de procédure pénale ».

Article 7

À la phrase liminaire, il faut accorder le participe passé « modifié » au genre féminin.

Article 8

À l'article 1^{er}, au nouveau point 6, il convient d'écrire « les fonctions d'agent municipal » avec une lettre initiale « l » minuscule, étant donné que chaque élément de l'énumération à compléter commence par une lettre initiale minuscule.

Article 13

Les termes « celui de » sont à insérer avant les termes « sa publication ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 25 avril 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz