

Projet de règlement grand-ducal

portant modification :

- 1° du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux ;**
- 2° du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux ;**
- 3° du règlement grand-ducal du 14 août 2017 déterminant les conditions et modalités de la mise à la disposition aux fonctionnaires et employés communaux de vêtements professionnels et de l'allocation d'une indemnité d'habillement**

Avis du Conseil d'État

(26 novembre 2024)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 26 septembre 2023 par le Premier ministre, ministre d'État, du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Intérieur.

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

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 27 octobre et 20 décembre 2023.

Considérations générales

Le projet de règlement sous revue vise à transposer, au niveau de la fonction publique communale, les points 3, 4 et 11 de l'accord salarial conclu le 9 décembre 2022 entre le ministre de la Fonction publique et la Confédération générale de la fonction publique. Les mesures afférentes comportent une augmentation de cinq points indiciaires des majorations d'échelon pour postes à responsabilité, une augmentation de trente pour cent du pourcentage limite prévu pour les mêmes majorations d'échelon et finalement l'introduction d'une prime de brevet de maîtrise et d'une prime de brevet de technicien supérieur pour les agents relevant des groupes de traitement et d'indemnité B1.

Le Conseil d'État note que les points précités de l'accord ont été transposés, pour ce qui concerne la fonction publique étatique, par la loi du

26 juillet 2023¹. À l'instar des mesures introduites au niveau de la fonction publique étatique, les dispositions du présent projet de règlement produiront leurs effets rétroactivement à partir du 1^{er} juillet 2023.

Outre la transposition de l'accord salarial dans le secteur communal, le texte en projet vise encore à introduire une disposition transitoire en faveur des agents municipaux ayant réussi à l'examen d'admissibilité pour le groupe de traitement D2.

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

- 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. » ;
- l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 qui prévoit que :
« Chaque commune peut avoir un ou plusieurs agents municipaux.[...]Les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux sont fixées par règlement grand-ducal. »

Le Conseil d'État note que 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, et conformément à l'article 22 de la loi précitée du 24 décembre 1985, 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.

Il attire dans ce contexte l'attention des auteurs sur l'article 125, paragraphe 2, de la Constitution qui prévoit que « [l]a loi établit le statut des fonctionnaires communaux ». Le parallélisme entre la fonction publique étatique et communale, consacré à travers le principe de l'assimilation tel que prévu à l'article 22 de la loi précitée du 24 décembre 1985, commande que les dispositifs en la matière soient alignés sous réserve des dispositions qui refléteraient la situation spéciale de la fonction communale. L'habilitation conférée au Grand-Duc à travers l'article 22 précité doit faire l'objet, en toute hypothèse, d'une interprétation stricte compte tenu du fait que le dispositif relève d'une matière réservée à la loi formelle en vertu de l'article 125, paragraphe 2, de la Constitution.

¹ Loi du 26 juillet 2023 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, en vue de la mise en œuvre des points 3, 4 et 11, de l'accord salarial dans la Fonction publique du 9 décembre 2022.

Le Conseil d'État rappelle encore que le nouvel article 50, paragraphe 3, de la Constitution, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2023, a érigé le statut des fonctionnaires de l'État en matière réservée à la loi. Dans ses avis récents relatifs notamment à la formation des fonctionnaires de l'État, le Conseil d'État a eu l'occasion de cerner la portée de cette disposition en invitant les auteurs à faire figurer les éléments essentiels de la matière, et plus particulièrement les parties du dispositif qui touchent aux droits et obligations des fonctionnaires, au niveau de la loi, seuls les éléments moins essentiels pouvant être relégués au niveau du règlement grand-ducal, ceci afin de satisfaire aux exigences qui découlent des articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution.

Le large recours au règlement grand-ducal pour transposer dans la fonction publique communale les dispositions touchant à la situation statutaire et pécuniaire du personnel de l'État, et cela sur la base du principe de l'assimilation des fonctionnaires communaux aux fonctionnaires étatiques, a constitué par le passé un moyen pour accélérer l'alignement des dispositifs applicables aux deux fonctions publiques.

Dans la perspective de la garantie des droits et obligations des fonctionnaires communaux, l'approche peut continuer à apparaître comme défendable en ce qui concerne les dispositions réglementaires qui constituent une reproduction à l'identique des dispositifs applicables à la fonction publique étatique adoptés à travers la loi et qui reprennent dans leur substance les dispositions légales correspondantes de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État². Il en est autrement pour les dispositions qui ont pour objet d'instituer un régime spécifique au niveau communal qui devront dès lors répondre aux exigences qui découlent des articles 125, paragraphe 2, et 45, paragraphe 2, de la Constitution.

Cela étant dit et même s'il est ainsi possible de répartir les dispositions afférentes entre la loi et le règlement selon la clé de répartition qui vient d'être évoquée, le Conseil d'État renvoie néanmoins à son avis du 24 mars 2020, et plus particulièrement à ses observations relatives à la portée du principe de l'assimilation³. Il demande aux auteurs du projet de règlement grand-ducal sous revue, afin d'éviter des questions tenant à la légalité de certaines mesures instituées par le projet de règlement grand-ducal sous examen au regard du principe de l'assimilation qui est source d'interprétation, de faire figurer au niveau de la loi non seulement les dispositions qui ont pour objet de créer un régime juridique communal spécifique, mais, de manière plus générale, l'ensemble des dispositions ayant trait aux droits et obligations des fonctionnaires et employés communaux.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 8

Les articles sous avis transposent fidèlement, pour le personnel du secteur communal, en application du principe de l'assimilation défini à

² Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 00137 du 6 juillet 2018 (Mém. A - n° 588 du 11 juillet 2018).

³ Avis du Conseil d'État n° 60.075 du 24 mars 2020 relatif au projet de règlement grand-ducal portant modification du statut du personnel des chemins de fer luxembourgeois.

l'article 22 de la loi précitée du 24 décembre 1985, les mesures prises en faveur du personnel étatique à travers la loi précitée du 26 juillet 2023. Le Conseil d'État marque son accord avec les dispositions sous revue.

Article 9

La modification sous revue, qui est sans lien avec la transposition de l'accord salarial, vise à remplacer le tableau prévu à l'article 3 du règlement grand-ducal du 14 août 2017 déterminant les conditions et modalités de la mise à la disposition aux fonctionnaires et employés communaux de vêtements professionnels et de l'allocation d'une indemnité d'habillement. Les adaptations effectuées au niveau des montants des indemnités tiennent compte des modifications qui seront opérées à l'endroit 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 par le projet de loi n° 8040 sur l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'État.

Étant donné que tant le projet de loi n° 8040 que le projet de règlement grand-ducal portant harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés communaux qui entend transposer, au niveau de la réglementation applicable aux fonctionnaires et employés communaux, les mesures relatives à l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'État prévues par le projet de loi n° 8040 se trouvent à l'heure actuelle en cours de procédure, le Conseil d'État relève que l'article sous revue devra être supprimé afin d'éviter la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Articles 10 à 12

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

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

Préambule

Le troisième visa relatif à la fiche financière est à supprimer.

Concernant le quatrième visa, et comme l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises 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. Le visa relatif à l'avis du Syvicol est dès lors à omettre. Par ailleurs, concernant le visa relatif à la consultation de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, celui-ci 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.

Article 1^{er}

Au point 1^o, lettre b), il convient d'écrire « À l'ancien alinéa 4, devenu l'alinéa 7, [...] ». Cette observation vaut également, par analogie, pour le point 2^o, lettre c). Par ailleurs, il y a lieu d'ajouter le terme « par » avant les termes « ceux de ».

Au point 2^o, lettre b), le Conseil d'État suggère de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« À la suite de l'alinéa 1^{er}, sont insérés ~~les~~ ~~trois~~ ~~alinéas~~ ~~nouveaux~~ ~~suivants~~ libellés comme suit : ».

Cette observation vaut également pour le point 3^o, lettre b), phrase liminaire.

Article 3

À la phrase liminaire, il convient d'ajouter le terme « du » avant les termes « même règlement ». Cette observation vaut également pour les articles 4, phrase liminaire, et 5, phrase liminaire.

Article 4

À la phrase liminaire, le Conseil d'État suggère d'écrire « un paragraphe 3 nouveau ». Cette observation vaut également pour l'article 7, phrase liminaire.

Au paragraphe 3 nouveau, alinéa 1^{er}, phrase liminaire, il convient de supprimer la virgule après les termes « brevet de technicien supérieur ».

Article 9

À la phrase liminaire, il convient d'écrire :

« À l'article 3, paragraphe 1^{er}, du règlement grand-ducal du 14 août 2017 déterminant les conditions et modalités de la mise à la disposition aux fonctionnaires et employés communaux de vêtements professionnels et de l'allocation d'une indemnité d'habillement, ~~paragraphe 1^{er}~~, le tableau est remplacé comme suit : ».

Il y a lieu d'entourer le tableau par des guillemets et de terminer l'article par un point final.

Chapitre 4

À l'intitulé du chapitre 4, et compte tenu du fait que l'article 10 contient une disposition transitoire, il y a lieu de remplacer le terme « dérogatoire » par le terme « transitoire ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 26 novembre 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes