

Projet de règlement grand-ducal

modifiant le règlement grand-ducal du 11 mars 2022 fixant les programmes et les modalités d'organisation de la formation spéciale et de l'examen de fin de formation spéciale des fonctionnaires communaux

Avis du Conseil d'État

(13 mai 2025)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 16 décembre 2024, par le Premier ministre, du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires intérieures.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un texte coordonné du règlement grand-ducal du 11 mars 2022 fixant les programmes et les modalités d'organisation de la formation spéciale et de l'examen de fin de formation spéciale des fonctionnaires communaux que le projet vise à modifier, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

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 respectivement des 11 et 24 mars 2025.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous revue entend modifier le règlement grand-ducal du 11 mars 2022 fixant les programmes et les modalités d'organisation de la formation spéciale et de l'examen de fin de formation spéciale des fonctionnaires communaux en vue d'y apporter les adaptations jugées nécessaires suite au bilan établi par le ministère des Affaires intérieures au sujet des formations qu'il prévoit.

En ce qui concerne le fondement légal du texte en projet, le préambule cite la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, et « notamment » son article 22¹ qui relève du chapitre 8 intitulé « Rémunération » de ladite loi et qui consacre le principe de l'assimilation des fonctionnaires communaux aux fonctionnaires étatiques en matière de rémunération.

¹ « Art. 22. 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. »

Le règlement grand-ducal précité du 11 mars 2022 qu'il s'agit de modifier vise, quant à lui, au niveau de son préambule, de manière générale la loi précitée du 24 décembre 1985 sans indiquer un article précis.

Le Conseil d'État rappelle, comme il l'avait déjà fait dans son avis du 1^{er} février 2022 relatif au projet de règlement n° 60.730, devenu le règlement grand-ducal précité du 11 mars 2022, que la base légale précise du règlement grand-ducal précité du 11 mars 2022 est constituée par l'article 4, paragraphe 4, de la loi précitée du 24 décembre 1985 qui dispose 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. [...] » ainsi que par l'article 9 de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique qui prévoit 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 ».

L'article 22 de la loi précitée du 24 décembre 1985 concerne spécifiquement la détermination de la rémunération des employés communaux et ne saurait dès lors servir de base légale au projet de règlement grand-ducal sous avis. Partant, la base légale mentionnée au préambule est à corriger conformément à ce qui précède.

Toujours en ce qui concerne les articles servant de base légale au projet de règlement grand-ducal sous avis, le Conseil d'État renvoie aux développements relatifs à l'article 125, paragraphe 2, de la Constitution exposés dans son avis du 26 novembre 2024². Il rappelle que l'article 125, paragraphe 2, de la Constitution qui prévoit que « [l]a loi établit le statut des fonctionnaires communaux » érige, à l'instar de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution consacré au statut des fonctionnaires de l'État, le statut des fonctionnaires communaux en matière réservée à la loi. Étant donné que le dispositif sous rubrique trouve notamment son fondement légal à l'article 4 de la loi précitée du 24 décembre 1985, le Conseil d'État estime qu'il conviendrait de s'inspirer de l'approche qui prévaut dans la fonction publique étatique en matière de formation et de faire figurer au niveau de la loi les éléments essentiels de la matière, parmi lesquels figurent les exigences minimales en matière de volume et de contenu des formations et des examens afférents ainsi que les conditions de participation et de réussite auxdites formations et examens.

En l'absence de ces éléments essentiels dans la loi précitée du 24 décembre 1985, celle-ci risque d'être jugée sur ces points non conforme aux exigences de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, et partant, de

² Projet de règlement grand-ducal n° 61.665 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.

cesser ses effets en vertu de l'article 112, paragraphe 8, de la Constitution, ce qui pourrait entraîner, par ricochet, l'inapplicabilité des dispositions sous examen en vertu de l'article 102 de la Constitution.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er}, point 1°, entend remplacer l'article 5 du règlement grand-ducal précité du 11 mars 2022 dans son intégralité.

Le paragraphe 1^{er} introduit une nouveauté en ce qu'il prévoit une subdivision de la formation spéciale en une partie générale et une partie spécifique. La partie générale comporte deux formations, à savoir une formation d'introduction qui vise essentiellement à informer les candidats sur le déroulement de la formation spéciale et une formation dédiée aux droits et obligations des fonctionnaires communaux. Le Conseil d'État donne à noter qu'il conviendra de veiller à ce que la formation proposée dans le cadre de la partie générale relative au statut général des fonctionnaires communaux constitue une plus-value par rapport à celle déjà dispensée dans le cadre de la formation générale sous la formation du tronc commun qui est intitulée « Statut et rémunération des agents communaux » et qui comporte neuf heures³. Il en va de même pour la formation relative au statut des fonctionnaires qui se retrouve également au niveau de la formation spécifique des modules « administration générale » et « gestion du personnel ».

À l'instar de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le Conseil d'État note que le dispositif sous revue omet de préciser à qui appartient la décision de sélectionner les heures de cours au choix visées au paragraphe 2 de l'article 5. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs de préciser ce point en s'inspirant à titre d'exemple de l'article 1^{er} du règlement grand-ducal 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 qui prévoit que les « [...] » formations au choix », [sont] à déterminer individuellement pour chaque stagiaire par le chef d'administration ou son délégué [...] ».

Articles 2 et 3

Sans observation.

³ Voir l'article 3 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 :

« Art. 3. (1) Une formation du tronc commun est organisée par l'Institut national d'administration publique, ci-après « l'Institut », pour chacune des matières suivantes :

1° Législation communale 15 heures

2° Connaissances générales de l'État 12 heures

3° Budget et comptabilité communaux 12 heures

4° Communication et compétences comportementales 6 heures

5° Statut et rémunération des agents communaux 9 heures

6° Politique d'égalité entre les femmes et les hommes 6 heures.

[...]. »

Observations d'ordre légistique

Observations générales

En ce qui concerne la structure du règlement grand-ducal en projet, il est signalé que lorsqu'il est envisagé de modifier plusieurs articles d'un même texte qui ne se suivent pas ou lorsqu'il s'agit d'apporter de manière ponctuelle des modifications à des articles qui se suivent, il y a lieu de consacrer à chaque article à modifier un article distinct, comportant un chiffre arabe.

En procédant de cette manière, l'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « du même règlement » en lieu et place de la citation de l'intitulé.

Le projet de règlement grand-ducal sous revue est dès lors à restructurer comme suit :

« **Art. 1^{er}.** L'article 5 du règlement grand-ducal du 11 mars 2022 fixant les programmes et les modalités d'organisation de la formation spéciale et de l'examen de fin de formation spéciale des fonctionnaires communaux est modifié comme suit :

« **Art. 5.** [...] »

Art. 2. À l'article 10, paragraphe 1^{er}, du même règlement, les termes « , paragraphe 2, » sont ajoutés après les termes « l'article 5 ».

Art. 3. L'annexe du même règlement est remplacée par l'annexe suivante :

« Annexe

[...] »

Art. 4. Le présent règlement [...].

Art. 5. Le ministre [...]. »

En ce qui concerne la forme du règlement grand-ducal en projet, il est relevé que l'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Les énumérations sont caractérisées par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ..., elles-mêmes subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... à nouveau subdivisées, le cas échéant, en chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante i), ii), iii),

Préambule

Le deuxième 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.

Concernant le troisième visa, le Conseil d'État relève que, 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 Syndicat des villes et communes luxembourgeoises lors d'une modification ultérieure.

À l'endroit des ministres proposant, il est indiqué d'insérer une virgule avant les termes « et après délibération du Gouvernement en conseil ; ».

Article 1^{er}

À la phrase liminaire, il convient de supprimer les termes « règlement grand-ducal modifiant le ».

Au point 1°, il est signalé qu'à l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné « Art. 5. »

Au point 1°, à l'article 5, paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, dans sa teneur proposée, il est relevé que pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Cette observation vaut également pour le point 1°, à l'article 5, paragraphe 2, point 5°, dans sa teneur proposée.

Au point 1°, à l'article 5, paragraphe 1^{er}, dans sa teneur proposée, et conformément à l'observation générale relative aux énumérations, les lettres a) et b) sont à remplacer par des numérotations simples 1° et 2° et les tirets par des lettres a) et b). Par ailleurs, chaque élément d'énumération se termine par un point-virgule.

Au point 1°, à l'article 5, paragraphe 2, point 1°, sous « 4. Module « service technique I (pour emplois dirigeants) » », sixième tiret, dans sa teneur proposée, il est relevé que lorsque les termes génériques sont visés, tous les substantifs s'écrivent en lettres minuscules. Partant, il convient d'écrire « les aministrations communales ».

Toujours au point 1°, à l'article 5, paragraphe 2, point 1°, sous « 4. Module « service technique I (pour emplois dirigeants) » », sixième tiret, dans sa teneur proposée, il convient d'écrire « ~~CGDIS~~ Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS) ». Cette observation vaut également pour le point 1°, à l'article 5, paragraphe 2, point 1°, sous « 5. Module « service technique II » », sixième tiret, dans sa teneur proposée, et pour le point 3°, à l'annexe, point 3 intitulé « Gestion du territoire et infrastructures, sujets environnementaux », onzième tiret, dans sa teneur proposée.

Au point 1°, à l'article 5, paragraphe 2, point 1°, sous « 7. Module « gestion du personnel » », troisième tiret, dans sa teneur proposée, il y a lieu d'écrire « Code du travail » avec une lettre « t » minuscule. Cette observation vaut également pour le point 3°, à l'annexe, point 6 intitulé « Gestion du personnel », deuxième tiret, dans sa teneur proposée.

Au point 1°, à l'article 5, paragraphe 2, point 4°, phrase liminaire, dans sa teneur proposée, et à l'instar des points 1° à 3°, il convient d'écrire « Les candidats [...] ~~sui~~vent » au singulier.

Au point 1°, à l'article 5, paragraphe 2, point 5°, dans sa teneur proposée, il convient d'écrire correctement « aux points 1° à 4° ».

Au point 3°, à l'annexe, point 3 intitulé « Gestion du territoire et infrastructures, sujets environnementaux », septième tiret, dans sa teneur proposée, il convient d'écrire « Fonction publique ».

Toujours au point 3°, *in fine*, il convient d'ajouter des guillemets fermants après les termes « Compétences digitales générales pour agents administratifs et techniques (6h). »

Article 2

Lorsqu'il s'agit de renvoyer au « présent règlement grand-ducal », le terme « grand-ducal » est traditionnellement omis.

Le terme « suivant » est à remplacer par les termes « qui suit ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 13 mai 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes