

## Projet de règlement grand-ducal

### modifiant :

- 1° le règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux ;
- 2° le règlement grand-ducal modifié 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

---

### Avis du Conseil d'État

(9 juin 2026)

Par dépêche du 27 juin 2023, 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.

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 ainsi que des versions coordonnées, par extraits, des deux règlements grand-ducaux que le texte 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 du 27 octobre 2023.

### Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis vise principalement à adapter le texte du règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux aux nouvelles dispositions du règlement grand-ducal du 2 avril 2026 sur l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés communaux. Il entend également abroger au niveau du processus de recrutement dans la fonction publique communale la condition de réussite à l'épreuve d'aptitude générale organisée dans le cadre du processus d'accès à la fonction publique étatique et éliminer certaines incohérences au niveau des dispositions réglant le fonctionnement des commissions d'examen.

Le Conseil d'État constate que le projet de règlement grand-ducal devenu le règlement grand-ducal du 2 avril 2026 sur l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés communaux, dont il avait été saisi le 27 juin 2023 et pour lequel des amendements avaient été annoncés

par les auteurs du texte en question, a finalement été adopté selon la procédure d'urgence conformément à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État. Compte tenu des liens étroits entre le règlement grand-ducal précité du 2 avril 2026 et le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, le Conseil d'État avait tenu en suspens ce dernier projet dans l'attente des amendements relatifs au projet devenu désormais le règlement grand-ducal précité du 2 avril 2026. Au vu de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal précité du 2 avril 2026, le Conseil d'État est désormais en mesure de rendre son avis relatif au projet de règlement grand-ducal sous avis.

En ce qui concerne le fondement légal du texte en projet, le préambule cite l'article 22 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux qui consacre le principe de l'assimilation des fonctionnaires communaux aux fonctionnaires étatiques en matière de rémunération et 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. »

Comme déjà relevé dans son avis du 11 octobre 2022<sup>1</sup>, le Conseil d'État estime que ce n'est pas l'article invoqué au niveau du préambule qui constitue le fondement légal du règlement grand-ducal en projet sous avis, mais bien l'article 4, paragraphe 4, de la même loi qui précise ce qui suit :

« Des règlements grand-ducaux fixent les conditions et formalités à remplir par les postulants, les modalités du service provisoire, la mise en œuvre du plan d'insertion professionnelle ainsi que le programme et la procédure de l'examen d'admissibilité et de l'examen d'admission définitive prévus par le présent statut.

Ces règlements peuvent prévoir des cas dans lesquels les conditions du service provisoire et d'examen peuvent être sujets à exception ou tempérament, notamment en cas de changement de commune. »

Le visa en question est dès lors à adapter en conséquence.

Plus fondamentalement, le Conseil d'État rappelle que l'article 11 de la Constitution prévoit que « [l]a loi règle l'accès aux emplois publics ». Les conditions d'accès aux emplois publics relèvent dès lors d'une matière réservée à la loi, de sorte qu'il y a lieu de faire figurer dans la loi les éléments essentiels du dispositif, parmi lesquels figureront en l'occurrence les conditions d'admission au service provisoire, les exigences minimales en matière de volume et de contenu de l'examen d'admissibilité et de l'examen d'admission définitive ainsi que les conditions de participation et de réussite aux examens visés. Les règlements grand-ducaux pris dans une matière réservée ne se conçoivent que dans le cadre légal de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution.

---

<sup>1</sup> Avis n° 60.058 du 11 octobre 2022 relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux.

Le Conseil d'État rappelle en outre 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.

Au vu des développements qui précèdent, la base légale conférée par l'article 4 de la loi précitée du 24 décembre 1985, qui relègue à des règlements grand-ducaux un certain nombre d'éléments essentiels de la matière, risque ainsi d'être jugée non conforme aux exigences de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, et partant, de cesser ses effets en vertu de l'article 112, paragraphe 8, de la Constitution, ce qui pourrait entraîner, par ricochet, l'inapplicabilité des dispositions réglementaires en vertu de l'article 102 de la Constitution.

Ce n'est que sous réserve de cette observation que le Conseil d'État procède à l'examen des articles.

Il estime qu'il conviendrait de s'inspirer de l'approche qui prévaut dans la fonction publique étatique et de faire figurer au niveau de la loi les éléments essentiels des matières visées par les articles 11 et 125, paragraphe 2, de la Constitution.

## **Examen des articles**

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

L'article 1<sup>er</sup> entend supprimer à l'endroit de l'article 2 du règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux, qui énumère les pièces à joindre à la candidature à une fonction communale, le résultat obtenu lors de l'épreuve d'aptitude générale. Cette suppression s'explique par l'abandon de la condition de réussite à l'épreuve d'aptitude générale organisée dans le cadre de l'accès à la fonction publique étatique comme condition d'accès à la procédure de recrutement au niveau de la fonction publique communale, ceci, selon l'exposé des motifs, « dans un souci de simplifier et d'accélérer le parcours des candidats souhaitant postuler à un emploi dans la fonction publique communale ».

Le Conseil d'État estime que cette justification manque de substance. Les spécificités de la fonction communale expliqueraient-elles l'abandon de la condition de la réussite à l'épreuve d'aptitude générale précitée ? Si tel n'était pas le cas, la motivation de l'abandon de la condition précitée résiderait-elle dans l'absence de plus-value apportée par rapport au processus de recrutement, ce qui soulèverait des questions de principe également pour le recrutement dans la fonction publique étatique ? Plutôt que de procéder à la suppression pure et simple de cette condition, le Conseil d'État se demande s'il n'est pas préférable d'adapter l'examen afin de réintroduire une telle plus-value.

## Article 2

L'article 2 vise à remplacer l'article 10 du règlement grand-ducal précité du 20 décembre 1990, qui relève du chapitre 3 relatif aux conditions d'études. La mesure proposée est une conséquence directe de l'harmonisation des carrières inférieures dans la fonction publique communale entreprise à travers le règlement grand-ducal précité du 2 avril 2026.

Le Conseil d'État renvoie sur ce point aux observations formulées dans le cadre des considérations générales et rappelle que les conditions d'admission sont à faire figurer au niveau de la loi. Au niveau de la fonction publique étatique, les dispositions relatives aux conditions d'études pour l'accès aux différents groupes de traitement qui figuraient dans le règlement grand-ducal modifié du 30 septembre 2015 fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État ont d'ailleurs été transférées dans la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

## Article 3

Sans observation.

## Article 4

L'article sous revue adapte l'article 12 du règlement grand-ducal précité du 20 décembre 1990 aux modifications effectuées à travers le règlement grand-ducal précité du 2 avril 2026, qui prévoit notamment l'introduction d'un nouveau groupe de traitement « C2bis » dans lequel seront intégrés les agents municipaux et de transport relevant actuellement du groupe de traitement D1. Les observations formulées à l'endroit de l'article 2 valent également pour la disposition sous avis.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait qu'il convient de viser à l'article 4, point 2°, les « paragraphes 2 et 3 ».

## Articles 5 et 6

Les articles 5 et 6 visent à apporter des modifications aux dispositions du règlement grand-ducal précité du 20 décembre 1990 qui règlent le fonctionnement des commissions d'examen et le déroulement des épreuves, ceci selon les auteurs du texte afin de tenir compte de la réforme de la formation pendant le service provisoire opérée au cours des années 2021 et 2022.

Le Conseil d'État voudrait souligner à cet égard que les principes applicables aux commissions d'examen et au déroulement des épreuves ainsi que les conditions de réussite et le processus de décision des commissions constituent des éléments essentiels de la matière visée à l'article 125, paragraphe 2, de la Constitution et devront à ce titre figurer dans la loi.

En ce qui concerne l'article 6, le Conseil d'État suggère aux auteurs de s'inspirer de l'article 10, paragraphe 6, du règlement grand-ducal modifié du 30 septembre 2015 fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les

administrations et services de l'État et de remplacer l'article 63 du règlement grand-ducal précité du 20 décembre 1990 par la disposition suivante :

« Le président veille à organiser une surveillance appropriée des candidats pendant les épreuves ».

#### Article 7

Sans observation.

#### Article 8

L'article sous revue remplace la base réglementaire actuelle afin de préciser que des indemnités peuvent être allouées non seulement aux membres des commissions, mais également aux chargés de cours « pour l'organisation de cours et l'établissement de questionnaires d'examen ».

Le Conseil d'État constate que l'article sous revue dépasse le cadre tracé par l'article 4, paragraphe 4, de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux servant de fondement au règlement grand-ducal en projet sous avis et risque, par conséquent, d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État relève que les termes « arrêté du ministre de l'Intérieur » sont à remplacer par les termes « règlement ministériel », étant donné que ce terme est employé pour désigner les actes qui contiennent des règles juridiques à caractère général et impersonnel.

#### Article 9

L'article sous revue vise, tel qu'annoncé à l'endroit de l'article 1<sup>er</sup>, à supprimer la condition de réussite à l'épreuve d'aptitude générale organisée dans le cadre du processus d'accès à la fonction publique étatique comme condition d'accès à la procédure de recrutement au niveau de la fonction publique communale. Le Conseil d'État renvoie aux considérations générales et aux observations formulées à l'endroit de l'article 2 pour ce qui concerne les conditions d'admission aux examens.

#### Article 10

L'article sous avis modifie l'article 72 du règlement grand-ducal précité du 20 décembre 1990 qui a trait au déroulement de l'examen d'admissibilité. Le Conseil d'État renvoie à cet égard aux observations formulées au sujet des articles 5 et 6 du texte sous revue.

#### Article 11

L'article 11 vise à apporter quelques modifications au programme détaillé des examens d'admissibilité prévus à l'annexe du règlement grand-ducal précité du 20 décembre 1990. L'annexe comporte le programme détaillé des examens, le programme général étant, quant à lui, prévu à l'article 33 dudit règlement. Le Conseil d'État note à cet égard que les exigences minimales en matière de contenu et de volume des examens sont à faire figurer au niveau de la loi.

## Article 12

L'article 12 a pour but de tenir compte de la restructuration des carrières inférieures au niveau du règlement grand-ducal modifié 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.

Tel que relevé à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'État rappelle que la formation pendant le service provisoire des fonctionnaires communaux relève d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 125, paragraphe 2, de la Constitution. Les règlements grand-ducaux pris dans une matière réservée ne se conçoivent que dans le cadre légal de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution. Dans cette perspective, le Conseil d'État estime qu'il faudra faire figurer dans la loi les éléments essentiels de la matière, parmi lesquels figurent notamment les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation ainsi que les conditions de participation et de réussite à ladite formation.

## Article 13

L'article sous revue prévoit une entrée en vigueur du texte sous revue le premier jour du mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait 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.

## Article 14

Sans observation.

## **Observations d'ordre légistique**

### Observation préliminaire

À partir du 1<sup>er</sup> juillet 2023, les textes à soumettre à la signature du Grand-Duc sont adaptés en remplaçant les pronoms possessifs qui visent le Grand-Duc par l'article défini correspondant, afin d'écrire au préambule « Le Conseil d'État entendu ; » ainsi que « Sur le rapport du/de la Ministre [...], et après délibération du Gouvernement en conseil ; » et à la formule exécutoire « Le ministre ayant [compétence ministérielle] dans ses attributions ».

### 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.

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.

### Article 11

En ce qui concerne les points 1° à 3°, il est signalé qu'au cas où l'on apporte la même modification à différents articles d'un même acte, voire à différents points d'une même annexe, une seule disposition peut être utilisée à cet effet. Les points 1° à 3° sont dès lors à reprendre sous un seul point de sorte que les points 1° à 4° prennent la teneur suivante :

« 1° Aux points I « Examens du groupe de traitement A1 », II « Examens du groupe de traitement A2 » et III « Examens du groupe de traitement B1 », à chaque fois lettre A, point 1°, les termes « Dissertation française » sont remplacés par ceux de « Maîtrise de la langue française écrite ».

2° Le point IV [...]. »

### Article 12

Au point 2°, au point 11°, le terme « administrative » est à accorder au genre masculin.

### Texte coordonné

À la lecture du texte coordonné de l'article 71, paragraphe 5, du règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux, versé au dossier lui soumis pour avis, le Conseil d'État constate qu'il y a été procédé à un changement de numérotation de l'ancienne lettre f). Ce procédé, d'ailleurs pas prévu par le texte en projet sous avis proprement dit, dit de « dénumérotation », est absolument à éviter alors qu'il a pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexacts. Il y a partant lieu de maintenir la numérotation existante.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 9 juin 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes