

Projet de loi

portant modification de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective

Avis du Conseil d'État

(6 février 2024)

Par dépêche du 24 avril 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Fonction publique.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'un texte coordonné, par extraits, de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective, d'une fiche financière et d'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État en date du 8 mai 2023.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis vise à modifier certaines dispositions de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective relatives à la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Il entend plus spécifiquement adapter la composition et les missions de ladite chambre et de la procédure électorale, sans toutefois bouleverser le système actuellement en place.

En ce qui concerne les adaptations effectuées au niveau de la composition de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, elles visent principalement à tenir compte de la réforme des carrières dans la Fonction publique de 2015. Le projet sous avis modifie et complète en outre les attributions de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, notamment dans l'établissement des statistiques, la réalisation d'études et d'analyse concernant la Fonction publique ainsi que pour informer, assister et conseiller ses ressortissants sur les matières qui relèvent de son champ d'activité et qui sont d'intérêt général pour la Fonction publique.

En ce qui concerne la procédure électorale, le projet sous avis prévoit des délais et échéances plus flexibles pour l'organisation des élections.

D'une manière générale, le Conseil d'État rappelle qu'il aurait préféré voir une refonte du cadre général formé par la loi précitée du 4 avril 1924 en vue d'assurer la cohérence entre les différents dispositifs applicables à l'organisation et au fonctionnement des chambres professionnelles, plutôt que des modifications ponctuelles et individuelles pour les différentes chambres ayant pour conséquence des divergences parfois importantes entre les

dispositifs applicables à ces dernières¹. Il se doit de constater que la réglementation relative aux chambres professionnelles demeure dispersée respectivement dans les dispositions générales de la loi précitée du 4 avril 1924, dans les dispositions spécifiques aux différentes chambres professionnelles qui figurent sous un chapitre distinct de la même loi, ainsi que dans des lois spéciales² ou encore dans les règlements grand-ducaux déterminant les procédures électorales.

Le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs du projet de loi sous revue sur le fait que le projet de règlement grand-ducal n° 61.430³ portant réglementation de la procédure électorale pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics, faisant l'objet d'un avis du Conseil d'État de ce jour, comporte de nombreuses dispositions qui, au regard du prescrit de l'article 10, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, devraient figurer dans la loi.

Le même projet de règlement grand-ducal entend attribuer par ailleurs, à travers son article 20, une indemnité aux membres du bureau électoral. Or, ni la loi précitée du 4 avril 1924 ni le dispositif du projet de loi sous revue ne comportent une disposition relative à une telle indemnisation. Étant donné que de telles indemnités relèvent du domaine de la loi formelle en vertu de l'article 117, paragraphes 4 et 5, de la Constitution, le projet de loi sous revue doit, conformément à l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, prévoir expressément l'intervention du Grand-Duc. Par conséquent, le dispositif sous avis est à compléter sur ce point également.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi sous revue vise à ajouter une nouvelle dérogation à la règle générale prévue à l'article 7, alinéa 2, de la loi précitée du 4 avril 1924 au profit de la Chambre des fonctionnaires et employés publics précisant que la date des élections, qui est à déterminer par le ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions, se situe au cours des mois de février, mars ou avril.

Le Conseil d'État constate qu'avec cette nouvelle dérogation, la règle générale prévue à l'alinéa 2 susvisé ne s'appliquera plus à aucune chambre professionnelle étant donné que des dérogations à la détermination des jour et heure des élections existent à l'heure actuelle pour la Chambre des salariés (article 7, alinéa 3, de la loi précitée du 4 avril 1924), la Chambre d'agriculture (article 7, alinéa 4, de la loi précitée du 4 avril 1924), la Chambre des métiers (article 7, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers) et la Chambre de commerce (article 24 de la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce). Le Conseil d'État renvoie à cet égard à son

¹ Voir l'avis du Conseil d'État n° 60.551 du 28 septembre 2021 relatif au projet de loi portant modification : 1° de la loi modifiée du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers et modifiant la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce ; 2° de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective ; 3° de la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce.

² Loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce
Loi modifiée du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers

³ Projet de règlement grand-ducal portant réglementation de la procédure électorale pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics

observation figurant au niveau des considérations générales relative à un alignement des dispositifs existants pour les différentes chambres professionnelles.

Article 2

L'article sous revue modifie l'article 43*bis* de la loi précitée du 4 avril 1924 relatif aux missions et compétences de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Le Conseil d'État relève que l'article sous revue est sans relation avec les autres modifications qui concernent les élections pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Le point 1^o vise à préciser que l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics doit être demandé non seulement au sujet des projets de loi, mais également au sujet des projets de règlements grand-ducaux et des amendements relatifs aux projets en question.

En ce qui concerne le libellé de l'alinéa 3 de l'article 43*bis* de la loi précitée du 4 avril 1924, tel que modifié par le projet de loi sous revue, le Conseil d'État suggère de viser tous les « projets et propositions de loi », au lieu des « textes législatifs, avant le vote définitif par la Chambre des députés ».

Le nouvel alinéa 3 entérine par ailleurs l'exigence, dégagée par la jurisprudence administrative⁴, d'accorder un délai raisonnable aux chambres professionnelles pour rendre leurs avis.

Le Conseil d'État estime qu'il serait opportun d'aligner le libellé des dispositions correspondantes des autres chambres professionnelles sur le libellé susvisé.

L'alinéa 4 n'appelle pas d'observation.

Article 3

Sans observation.

Article 4

L'article sous examen modifie l'article 43*bis*.-3 de la loi précitée du 4 avril 1924 ayant trait à l'arrêt définitif de la liste des électeurs, son dépôt à l'inspection du public et la possibilité de présenter un recours au sujet de cette liste. Selon le commentaire des articles, il s'agit notamment de simplifier plusieurs étapes de la procédure électorale.

Le Conseil d'État constate qu'après l'arrêt « provisoire » de la liste des électeurs prévu à l'alinéa 4 de l'article 43*bis*.-2 de la loi précitée du 4 avril 1924, l'article 43*bis*.-3 de ladite loi indique que la liste des électeurs est ensuite arrêtée « définitivement » par le ministre. Or, après cet arrêt « définitif », la liste est encore déposée à l'inspection du public, en vue de permettre aux personnes intéressées de présenter un recours. En fonction de

⁴ Voir notamment plusieurs jugements du tribunal administratif, 1^{ère} chambre, du 12 octobre 2016 (n^{os} 37202 à 37214)

l'issue de ces recours, la liste des électeurs est susceptible de subir encore des changements. Le Conseil d'État relève qu'en principe l'arrêt définitif des listes est effectué à l'issue des éventuels recours et des modifications y apportées en exécution des jugements relatifs aux recours. Tel est notamment le cas pour la Chambre des métiers, mais aussi de manière plus générale pour les élections législatives et communales. Le Conseil d'État suggère, par conséquent, aux auteurs de s'inspirer de la configuration des dispositifs précités et d'adapter le texte sous revue sur ce point.

En ce qui concerne les points 2° et 3° de l'article sous examen, et tel que relevé à l'article 1^{er} du texte en projet, le Conseil d'État note qu'avec cette nouvelle dérogation, la règle générale prévue à l'article 10, paragraphe 2, de la loi précitée du 4 avril 1924 ne s'appliquera plus à aucune chambre professionnelle. Le Conseil d'État réitère à cet égard son observation figurant au niveau des considérations générales relative à un alignement des dispositifs existants pour les différentes chambres professionnelles.

Le point 4° concerne l'information du public quant au dépôt de la liste des électeurs. L'avis, qui est selon la législation actuellement en vigueur publié par l'autorité communale dans les formes ordinaires et dans la presse par le ministre, sera dorénavant publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg (Mémorial B) et par voie de presse, les deux publications étant faites par le ministre.

Le Conseil d'État estime que la publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg est de nature à garantir une diffusion appropriée de l'information du dépôt de la liste électorale. Il s'interroge sur la notion utilisée qui ne précise ni le type d'organe de presse ni le nombre minimal de journaux dans lesquels un tel avis serait à publier.

Le Conseil d'État relève encore que, contrairement au texte actuellement en vigueur, la disposition sous revue ne précise plus la date à laquelle cette publication doit avoir lieu. Il attire l'attention des auteurs sur le fait qu'un délai est toutefois prévu dans les dispositifs relatifs à d'autres chambres professionnelles⁵.

Toujours en ce qui concerne cette disposition, le Conseil d'État relève que la publication tant par voie de presse que dans le Journal officiel risque, en cas de dates de publication différentes, de soulever des questions quant au point de départ du délai de recours. Ces interrogations et les confusions et méprises pouvant en résulter sont contraires aux exigences de la sécurité juridique, ce qui amène le Conseil d'État à s'opposer formellement aux modifications prévues au point 4°. Une solution consisterait selon le Conseil d'État à conférer un caractère officiel à la seule publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Le point 5° de l'article sous examen modifie notamment le texte actuel de l'alinéa 5 de l'article 43*bis*.-3 en prévoyant que les recours sont dorénavant à présenter auprès du ministre, et non plus au secrétariat communal, ce qui s'inscrit dans la logique qui sous-tend les modifications apportées au texte en projet visant à exclure les communes de la procédure électorale.

⁵ Art. 11, paragraphe 2, de la loi précitée du 4 avril 1924 pour la Chambre des salariés et la Chambre d'agriculture
Art. 27 de la loi précitée du 26 octobre 2010 pour la Chambre de commerce

La procédure prévue par l'article sous revue ainsi que celle de l'article 43*bis*.-4 soulèvent néanmoins des questions. Le Conseil d'État comprend que les personnes concernées pourront « présenter un recours, par écrit ou verbalement, auprès du ministre », mais que ce dernier ne sera en l'occurrence pas compétent pour statuer sur les recours. L'article 43*bis*.-4 précise en effet que le ministre agit comme intermédiaire en ce qu'il est chargé de transmettre les recours au juge de paix. Le Conseil d'État, pour sa part, ne conçoit pas l'avantage d'une telle procédure qui lui semble surannée. Il se demande, par ailleurs, dans quelle mesure un tel recours pourrait être présenté « verbalement ». Il suggère, dans ce contexte, de s'inspirer de l'article 30 de la loi modifiée du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers qui prévoit, dans un premier temps, la possibilité pour les intéressés de présenter leurs réclamations au bureau électoral qui doit y donner suite, et dans un deuxième temps, la possibilité de présenter un recours contre la décision du bureau électoral prise sur la base des réclamations, ce recours étant ensuite transmis par le bureau électoral au juge de paix.

Article 5

Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 4, point 5°. Il estime qu'il convient sur ce point de s'inspirer du dispositif applicable à la Chambre des métiers.

Article 6

Cet article vise à modifier l'article 43*ter* de la loi précitée du 4 avril 1924 qui a pour objet de fixer le nombre de membres effectifs et suppléants de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de déterminer les différents groupes dans lesquels les électeurs sont répartis ainsi que le nombre de mandats par groupe.

Le point 1° procède à l'augmentation du nombre de membres de la Chambre des fonctionnaires et employés publics de vingt-sept à vingt-neuf. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Le point 2° procède à un changement de terminologie en remplaçant le terme de « catégorie » par celui de « groupe », afin d'éviter des confusions selon le commentaire des articles. Le Conseil d'État relève que la notion de « groupe » est en effet également utilisée dans les textes législatifs relatifs aux autres chambres professionnelles (Chambre de commerce, Chambre des métiers, Chambre des salariés).

Le nombre de groupes ainsi que le nombre de mandats par groupe sont également adaptés, notamment pour prendre en compte les changements intervenus lors de la refonte des carrières dans le secteur étatique en 2015.

Le Conseil d'État constate que le texte sous revue ne comporte pas de groupe spécifique à la catégorie de traitement D. Il comprend que les auteurs du présent projet de loi ont ainsi tenu compte de l'harmonisation des carrières inférieures qui vise précisément à supprimer la catégorie de traitement D et ont anticipé ainsi l'entrée en vigueur du projet de loi n° 8040⁶ qui à l'heure actuelle se trouve encore en cours de procédure législative.

⁶ N° CE 61.085 (& PRGD 61.086)

Le Conseil d'État donne à considérer que si le texte sous revue devait être adopté avant le projet de loi n° 8040 précité, le dispositif sous revue devrait toutefois être adapté de sorte à prévoir un groupe qui assurera la représentation des fonctionnaires de la catégorie de traitement D, par exemple en les intégrant dans le groupe électoral 4 duquel les fonctionnaires concernés feront également partie après l'harmonisation des carrières inférieures projetée. À défaut d'une telle adaptation, le Conseil d'État ne saurait accorder la dispense du second vote constitutionnel à la loi en projet étant donné que la disposition sous revue se heurterait au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution. Il ne verrait, en effet, aucune raison objective justifiant une telle différence de traitement.

Article 7

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

Afin de bien souligner que l'alinéa à insérer est à ajouter *in fine* de l'article à modifier, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« L'article 7 de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective est complété par un alinéa 6 nouveau ayant la teneur suivante : ».

Article 2

Au point 1°, à l'alinéa 3, première et deuxième phrases, il y a lieu de remplacer les termes « la Chambre » par les termes « la Chambre des fonctionnaires et employés publics ».

Toujours au point 1°, à l'alinéa 3, première et deuxième phrases, il est signalé 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 ».

En ce qui concerne le point 2°, le Conseil d'État signale que le déplacement d'articles, de paragraphes, de groupements d'articles ou d'énumérations, tout comme les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexactes. Partant, les lettres c) et d) actuelles sont à maintenir en insérant des lettres e) et f) nouvelles, de sorte que le point 2° est à reformuler comme suit :

« 2° L'alinéa 4 est modifié comme suit :

a) La lettre b) est supprimée.

b) À la lettre d), le point final est remplacé par un point-virgule.

c) L'alinéa est complété par les lettres e) et f) nouvelles ayant la teneur suivante :

« e) pour établir des statistiques concernant la Fonction publique, ainsi que pour réaliser des études et analyses sur la Fonction publique et les agents publics ;

f) pour informer, assister et conseiller ses ressortissants sur les matières qui relèvent de son champ d'activité et qui sont d'intérêt général pour la Fonction publique. » »

Article 3

Au point 3°, à l'alinéa 5, et à défaut d'introduire une forme abrégée pour désigner le ministre en question, il y a lieu de préciser systématiquement qu'il s'agit du « ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions ». Cette observation vaut également pour l'article 4, points 1°, 3°, 4° et 5° ainsi que pour l'article 5.

Article 4

Au point 3°, phrase liminaire, et suite à la suppression de l'alinéa 2, il convient d'écrire :

« 3° L'alinéa 3 ancien, devenu l'alinéa 2, est remplacé comme suit : ».

Par analogie, cette observation vaut également pour les points 4° et 5°.

Article 5

Avant le texte nouveau de l'article 43*bis*.-4, il y a lieu d'avoir recours à la forme abrégée « Art. » pour désigner l'article en question.

À l'article 43*bis*.-4, troisième phrase, il est suggéré de remplacer le point-virgule par un point final et d'ériger le bout de phrase qui suit en phrase distincte.

Article 6

Au point 1°, il convient d'écrire « À l'alinéa 1^{er}, première phrase, [...] ».

Au point 2°, à l'alinéa 3 nouveau, lettre a), il est relevé que les références aux classifications des fonctions dans les catégories et groupes de traitement, telles qu'elles sont 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, se font toujours en précisant, dans l'ordre, la catégorie de traitement, le groupe de traitement, le cas échéant le sous-groupe de traitement, et la fonction. Il convient ainsi d'écrire « les fonctionnaires de l'État et des établissements publics de la catégorie de traitement A, groupe de traitement A1, qui ne relèvent pas [...] ». Par analogie, cette observation vaut également, pour la lettre b) ainsi que pour le point 3°, alinéas 6 et 7 nouveaux.

Au point 2°, à l'alinéa 3 nouveau, lettre i), la virgule est à remplacer par un point-virgule et le terme « et » est à omettre comme étant superfétatoire.

Concernant le point 3°, aux alinéas 7 à 11 nouveaux, il convient de faire référence à l'intitulé de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État et à l'intitulé 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, dans leur intégralité.

Toujours concernant le point 3°, à l'alinéa 14 nouveau de l'article 43^{ter}, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu d'adapter la terminologie dans un souci de cohérence avec les textes légaux en vigueur⁷ en écrivant « syndicats de communes » au lieu de « syndicats intercommunaux », et « établissements publics placés sous la surveillance des communes » au lieu de « établissements publics placés sous le contrôle des communes ».

L'observation relative à l'article 4, point 3°, ci-avant, vaut également pour les points 4°, 5° et 6°.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 6 février 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Patrick Santer

⁷ voir notamment : la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et la loi modifiée du 23 février 2011 concernant les syndicats de communes