

PROJET DE LOI

portant modification :

**1° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ;
2° de la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Épargne de l'État, Luxembourg ;
3° 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 et 4 de l'accord salarial dans la Fonction publique du 29 janvier 2025**

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE
(23.04.2026)

La Commission se compose de : M. Maurice BAUER, Président-Rapporteur ; Mme Diane ADEHM, M. André BAULER, M. Gilles BAUM, Mme Djuna BERNARD, Mme Corinne CAHEN, M. Yves CRUCHTEN, M. Mars DI BARTOLOMEO, M. Émile EICHER, M. Gusty GRAAS, M. Michel LEMAIRE, M. Marc LIES, M. Georges MISCHO, M. Ben POLIDORI, M. David WAGNER, Membres.

*

I. Antécédents

L'accord salarial dans la Fonction publique, conclu le 29 janvier 2025, a été présenté à la Commission de la Fonction publique (ci-après « Commission ») le même jour.

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur Serge Wilmes, Ministre de la Fonction publique, le 4 avril 2025.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact et d'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ». Au texte gouvernemental était également joint un texte coordonné de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, de la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Épargne de l'État, Luxembourg et de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État, qu'il s'agit de modifier.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics (ci-après « CHFEP ») a rendu son avis le 16 avril 2025.

Le projet de loi a été renvoyé à la Commission le 24 avril 2025.

Le projet de loi a été avisé par le Conseil d'État le 7 octobre 2025.

Un premier amendement gouvernemental unique a été déposé le 24 novembre 2025.

La CHFEP et le Conseil de l'État ont rendu leurs avis complémentaires respectivement le 12 et le 19 décembre 2025.

Un second amendement gouvernemental unique a été déposé le 5 mars 2026.

La CHFEP a rendu son second avis complémentaire le 11 mars 2026.

La Commission a entendu la présentation du projet de loi lors de sa réunion du 26 mars 2026 et a procédé à la nomination de Monsieur Maurice Bauer comme Rapporteur du projet de loi sous rubrique. Lors de cette même réunion, la Commission a examiné les trois avis de la CHFEP et les deux avis du Conseil d'État.

Le second avis complémentaire du Conseil d'État est parvenu le 21 avril 2026.

Ce dernier a été examiné par la Commission le 23 avril 2026 avant de procéder à l'adoption du présent projet de rapport au cours de la même réunion.

II. Objet

Le présent projet de loi a pour objet de mettre en œuvre les points trois et quatre de l'accord salarial dans la Fonction publique du 29 janvier 2025, conclu entre le Gouvernement, représenté par le Ministre de la Fonction publique, et la Confédération générale de la fonction publique (ci-après « CGFP »), représentée par son président fédéral et son secrétaire général.

Il s'agit, d'une part, de prévoir, que les employés de l'État accèderont au régime de pension des fonctionnaires de l'État après douze années de service à compter de l'entrée en vigueur du contrat de travail ou à partir de l'âge de cinquante-cinq ans et, d'autre part, que les employés de l'État auront la possibilité d'être admis au statut de fonctionnaire de l'État après avoir accompli au moins dix années de service à compter de la date d'engagement auprès de l'État en qualité d'employé, au lieu de quinze années actuellement.

III. Avis

III.1. Avis du Conseil d'État

Dans son avis du 7 octobre 2025, le Conseil d'État se montre réticent face à l'assouplissement des exigences linguistiques dans le cadre de la fonctionnarisation prévu dans le texte initial du projet de loi, sans toutefois s'y opposer formellement.

Dans ses avis du 19 décembre 2025 et du 21 avril 2026, rendus après les deux amendements gouvernementaux ayant d'abord tempéré, puis retiré ledit assouplissement, le Conseil d'État n'a pas d'observations particulières à formuler.

III.2. Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics

La Chambre des fonctionnaires et employés publics marque dans ses avis son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

La Chambre soutient la réduction du délai de fonctionnarisation à 10 ans, mais exige des mesures de transition pour ne pas léser les agents déjà engagés dans d'anciens processus de recrutement. Elle demande également que cette réforme s'applique sans délai aux secteurs communal et public afin de garantir une équité de traitement, tout en réclamant plus de clarté sur l'entrée en vigueur des nouveaux droits à la pension.

Cependant, elle s'oppose à l'assouplissement des critères linguistiques, initialement dans le dépôt du projet de loi, jugeant le trilinguisme essentiel au bon fonctionnement de l'État et de l'enseignement. La Chambre préconise plutôt le maintien de dispenses ciblées pour les experts.

Plusieurs échanges avec la Chambre ainsi qu'avec la CGFP ont mis en lumière leurs craintes. Suite aux précisions faites par l'amendement gouvernemental du 24 novembre 2025, la CGFP et la CHFEP ont maintenu leur réticence. C'est pourquoi le Gouvernement a décidé de renoncer à cette modification, bien que le Conseil d'État y eût marqué son accord dans son avis complémentaire du 19 décembre 2025.

IV. Commentaire des articles

Considérations préliminaires

La Commission suit la recommandation d'ordre légistique formulée par le Conseil d'État dans son second avis complémentaire du 21 avril 2026.

Ad article 1^{er}

Point 1°

Sous le premier point du présent article, il est profité de l'occasion pour préciser que les articles 37*bis* (pour les employés qui tombent sous le régime de pension des fonctionnaires) et 80 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État (ci-après, le « Statut ») sont applicables aux employés de l'État. Cette précision a fait défaut jusqu'à présent.

Point 2°

Le point 2° est, tout d'abord, destiné à mettre en œuvre le point 4 de l'accord salarial qui prévoit que les employés de l'État auront désormais la possibilité d'être admis au statut de fonctionnaire de l'État après avoir accompli au moins dix années de service à compter de la date d'engagement auprès de l'État en qualité d'employé de l'État. La formulation actuelle du texte prévoit cette possibilité pour l'employé de l'État qui a accompli au moins quinze années de service.

À la demande de la Commission, le ministère de la Fonction publique a précisé qu'environ 1 100 employés de l'État sont concernés par la mise en œuvre du point 4 de l'accord salarial. En

d'autres termes, parmi les employés de l'État, environ 1 100 ont une ancienneté supérieure ou égale à dix années, mais inférieure à quinze années.

Il est profité de l'occasion pour apporter une légère adaptation au texte pour préciser que les années à prendre en compte sont celles accomplies en qualité d'employé de l'État, peu importe si ces années ont été accomplies auprès de l'État au sens strict ou auprès d'un établissement public.

Dans sa teneur initiale, le point 2° contenait également une lettre b) prévoyant qu'au moment de la fonctionnarisation d'un employé de l'État, celui-ci doit uniquement avoir une connaissance adaptée au niveau de carrière de la langue luxembourgeoise, au lieu des trois langues administratives, tel que c'est le cas à l'heure actuelle.

Cette modification, qui ne résulte pas de l'accord salarial du 29 janvier 2025, était proposée par le Gouvernement pour les motifs suivants :

- Premièrement, aux termes de l'article 3, paragraphe 4, de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État (ci-après, la « loi du 25 mars 2015 »), l'employé de l'État peut exceptionnellement être engagé en étant dispensé de la connaissance de deux des trois langues administratives. L'employé de l'État qui bénéficie dans ce contexte d'une dispense de la connaissance de la langue luxembourgeoise est tenu de suivre au cours des trois premières années de service à partir de la date d'engagement des cours de langue luxembourgeoise, peut prétendre au congé linguistique et doit se soumettre à un contrôle de la langue luxembourgeoise.

L'article 80 du Statut quant à lui prévoit au paragraphe premier qu'une des conditions à remplir pour pouvoir changer de statut et être fonctionnarisé est d'« avoir une connaissance adaptée au niveau de carrière des trois langues administratives ».

Or, il convient de constater que l'exigence d'avoir une connaissance adaptée au niveau de carrière des trois langues administratives au moment de la fonctionnarisation n'est pas cohérente avec l'article 2, paragraphe 4, de la loi du 25 mars 2015 qui impose seulement l'apprentissage de la langue luxembourgeoise à l'employé de l'État qui bénéficie d'une dispense dans cette langue au moment de son engagement.

- Deuxièmement, il s'avère qu'il existe une certaine injustice entre un employé de l'État et un fonctionnaire de l'État qui bénéficient des mêmes dispenses de langues au moment de leur engagement et qui travaillent au sein d'une même administration.

En effet, imaginons que les deux agents bénéficient tous les deux d'une dispense de deux des trois langues administratives au moment de leur engagement. L'un bénéficie immédiatement du statut de fonctionnaire de l'État et la connaissance adaptée au niveau de carrière des trois langues administratives n'est plus contrôlée. L'autre bénéficie du statut d'employé de l'État et afin de pouvoir être fonctionnarisé, il doit entre autres remplir la condition d'avoir une connaissance adaptée au niveau de carrière des trois langues administratives.

Ainsi, tout en prenant en considération les explications données supra, il semble plus approprié que l'employé de l'État qui bénéficie d'une dispense de la langue luxembourgeoise au moment de son engagement doive uniquement se prévaloir d'une connaissance adaptée au niveau de carrière de la langue luxembourgeoise au moment de sa fonctionnarisation au lieu d'avoir une connaissance adaptée au niveau de carrière des trois langues administratives.

Toutefois, dans son avis du 16 avril 2025, la CHFEP n'a pas accueilli favorablement cette modification, craignant que l'exigence de la maîtrise des trois langues administratives ne devienne peu à peu l'exception au lieu de la règle au sein de la fonction publique. Le Conseil d'État avait, quant à lui, estimé dans son avis du 7 octobre 2025 que la modification de la disposition, dont la portée est générale, en raison « d'une situation exceptionnelle, spécifique et particulière » n'était « pas forcément logique ».

Suite à ces deux avis, le Gouvernement a déposé un amendement unique le 24 novembre 2025 visant à restreindre la portée de cette modification aux seuls employés ayant bénéficié d'une dispense de la connaissance d'une ou de deux langues lors de leur engagement. Ainsi, la connaissance des trois langues administratives lors de la fonctionnarisation restait d'application hormis pour les employés explicitement visés par l'exception. Malgré ce changement de paradigme, qui pourtant portait satisfaction au Conseil d'État (cf. avis complémentaire du 19 décembre 2025), la CHFEP a maintenu sa position et avisé défavorablement cet assouplissement des exigences linguistiques quand bien même il ne concernerait qu'une catégorie délimitée d'employés de l'État.

Pour ces motifs, le Gouvernement a finalement abandonné toute modification relative à la condition de la maîtrise des langues à travers le second amendement unique du 5 mars 2026 et supprimé la lettre b) de l'article 1^{er}, point 2°, du présent projet de loi.

Ad article 2

L'objectif de cet article est la mise en œuvre du point 3 de l'accord salarial auprès de la Banque et Caisse d'Épargne de l'État. Il est référé dans ce cadre au commentaire relatif à l'article 3 ci-dessous.

Ad article 3

Le présent article a pour objet la mise en œuvre du point 3 de l'accord salarial aux termes duquel les employés de l'État accéderont désormais au régime de pension des fonctionnaires de l'État après douze années de service à compter de l'entrée en vigueur du contrat de travail – contre vingt années prévues par le texte actuellement en vigueur – ou à partir de l'âge de cinquante-cinq ans.

À la demande de la Commission, le ministère de la Fonction publique a précisé qu'environ 1 000 employés de l'État sont concernés par la mise en œuvre du point 3 de l'accord salarial. En d'autres termes, parmi les employés de l'État, environ 1 000 ont une ancienneté supérieure ou égale à douze années, mais inférieure à vingt années.

Ad article 4

L'article 4 règle une situation qui risque de se poser au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et qui concerne l'employé de l'État qui jusqu'à présent ne bénéficie pas encore du régime de pension des fonctionnaires de l'État, mais qui y accèdera immédiatement au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

Afin d'exposer le contexte, il convient de rappeler que l'article 7, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 25 mars 2015 prévoit actuellement la procédure suivante :

« Sans préjudice des paragraphes 1 et 2, le ministre [ayant la Fonction publique dans ses attributions] ou le ministre du ressort est en droit de résilier le contrat en cas d'absence prolongée ou d'absences répétées pour raisons de santé de l'employé qui ne bénéficie pas encore du régime de pension des fonctionnaires de l'État. Le ministre, sur demande du ministre du ressort, ou le ministre du ressort déclenche la procédure de résiliation lorsque, au cours d'une période de douze mois, l'employé a été absent pour raisons de santé pendant six mois, consécutifs ou non. À cet effet, et avant de prendre sa décision, il saisit la Caisse nationale d'Assurance Pension pour qu'elle se prononce sur l'invalidité professionnelle de l'employé au sens des dispositions du Code de la sécurité sociale. Sont mises en compte pour une journée entière toutes les journées d'absences pour cause de maladie, même si ces absences ne couvrent pas des journées entières. (...) ».

Par ailleurs, l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la même loi précise que :

« Sans préjudice de l'application des dispositions de l'article 9, l'employé qui bénéficie d'un contrat à durée indéterminée a droit pour lui-même et ses survivants, à l'application du régime de pension des fonctionnaires de l'État dans l'une des conditions suivantes :

- a) après vingt années de service à compter de l'entrée en vigueur du contrat à durée indéterminée ;
- b) à partir de l'âge de cinquante-cinq ans. »

Ce délai de vingt années de service sera réduit à douze années avec l'entrée en vigueur de la présente loi.

Dans la mesure où le point 3 de l'accord salarial prévoit que les employés de l'État accèderont au régime de pension des fonctionnaires de l'État après douze années de service à compter de l'entrée en vigueur du contrat de travail, il convient de régler la situation de ceux dont l'entrée en service a eu lieu il y a plus de douze années et moins de vingt années et à l'encontre desquels la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 25 mars 2015 est en cours.

La présente disposition transitoire prévoit d'arrêter dans ce cas la procédure lancée sur base de l'article 7, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 25 mars 2015 dans la mesure où la procédure entamée ne pourra plus aboutir à une pension d'invalidité de la part de la Caisse Nationale d'Assurance Pension (« CNAP »), une décision de reclassement interne ou externe ou une décision de résiliation du contrat de travail de l'employé de l'État en question.

Afin d'éviter un vide juridique et afin de garantir que le suivi médical de l'employé de l'État en question sera assuré rapidement, la disposition transitoire prévoit que l'autorité de nomination saisit dans ce cas la Commission des pensions.

Selon que l'employé de l'État tombe sous le régime de pension spécial transitoire ou non, la base légale pour la saisine de la Commission des pensions est soit l'article 47 de la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, soit l'article 69 de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

*

V. Texte proposé par la Commission

Compte tenu de ce qui précède, la Commission recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 8524 dans la teneur suivante :

Projet de loi portant modification :

1° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ;
2° de la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Épargne de l'État, Luxembourg ;
3° 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 et 4 de l'accord salarial dans la Fonction publique du 29 janvier 2025

Art. 1^{er}. La loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État est modifiée comme suit :

1° L'article 1^{er}, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, est modifié comme suit :

- a) Les termes « l'article 37*bis* pour autant que l'employé tombe sous le régime de pension des fonctionnaires de l'État, » sont insérés entre les termes « les articles 31-2 à 37, » et les termes « l'article 38 ».
- b) Les termes « ainsi que » sont remplacés par une virgule.
- c) Les termes « et l'article 80 » sont ajoutés derrière les termes « les articles 44 à 79 pour autant que l'employé tombe sous le régime disciplinaire des fonctionnaires de l'État ».

2° À l'article 80, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre a), le terme « quinze » est remplacé par le terme « dix » et les termes « auprès de l'État en qualité d'employé » sont remplacés par les termes « en qualité d'employé de l'État ».

Art. 2. À l'article 34, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, de la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Épargne de l'État, Luxembourg, le nombre « 20 » est remplacé par le nombre « 12 ».

Art. 3. À l'article 8, paragraphe 1^{er}, lettre a), de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État, le terme « vingt » est remplacé par le terme « douze ».

Art. 4. Lorsque, au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État est en cours à l'encontre d'un employé de l'État qui, sur base de la présente loi, accède au régime de pension des fonctionnaires de l'État, la procédure est arrêtée et l'autorité de nomination saisit la Commission des pensions, en fonction du régime applicable à l'employé de l'État concerné, soit conformément à l'article 69 de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des

communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, soit conformément à l'article 47 de la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

*

Luxembourg, le 23.04.2026

Le Président-Rapporteur,
M. Maurice BAUER