

A-4273/25-34

Doc. parl. n° 8570



AVIS

du 15 octobre 2025

sur

le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'État et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'État, en vue de la mise en œuvre du point 14 de l'accord salarial dans la fonction publique du 29 janvier 2025

Par dépêche du 1^{er} juillet 2025, Monsieur le Ministre de la Fonction publique a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question a pour objet de transposer dans la législation applicable dans la fonction publique étatique les mesures prévues par le point 14 de l'accord salarial conclu le 29 janvier 2025 entre le gouvernement et la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP, à savoir:

- l'insertion, dans la loi modifiée du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'État et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'État, de la précision que la procédure de conciliation et de médiation y prévue est applicable aux agents qui n'ont pas le droit de faire grève;
- la précision dans la même loi que la commission de conciliation est compétente pour trancher in limine litis la recevabilité d'une procédure de conciliation lancée par une organisation syndicale;
- l'intégration dans la même loi des dispositions relatives à la procédure de conciliation et de médiation qui sont actuellement prévues par un règlement grand-ducal.

Le projet de loi procède par ailleurs à l'adaptation de certaines terminologies dans la loi en vigueur et il prévoit de prolonger de six semaines à trois mois le délai dans lequel doit avoir lieu la première réunion de la commission de conciliation.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut s'empêcher de rappeler brièvement la raison d'être des mesures du point 14 de l'accord salarial. La procédure de conciliation et de médiation prévue par la loi modifiée du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'État et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'État et le recours à celle-ci par les agents visés à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de cette loi (agents publics qui n'ont pas le droit de faire grève) ont été arbitrairement remis en cause par la partie gouvernementale dans le cadre d'une procédure de conciliation initiée en relation avec la suppression du système d'appréciation des performances professionnelles auprès de l'Armée. Auparavant, l'application de cette procédure, qui a fonctionné très bien, n'a encore jamais été contestée.

À noter que, dans son avis n° A-236 du 25 novembre 1975 sur le projet de loi n° 1726 portant réglementation de la grève dans les services publics, la Chambre avait déjà estimé que « *les groupes de fonctionnaires auxquels il sera interdit de se mettre en grève devraient (...), au cas où leurs négociations normales n'aboutissent pas à un résultat satisfaisant, pouvoir faire usage de la procédure devant la commission de conciliation et, le cas échéant, des bons offices du médiateur* ». Elle y avait aussi relevé qu'« *il est vrai que le texte du projet ne semble pas s'y opposer* », mais qu'« *il serait cependant plus clair si le paragraphe 2 commençait par la tournure: "Sans préjudice de l'application des dispositions de l'article 2 ci-dessous, il est interdit ... "* ».

Il est regrettable que, cinquante années plus tard, la mauvaise foi du gouvernement et le litige subséquent aient maintenant mené à la nécessité de préciser définitivement le texte de la loi afin de garantir le respect des procédures dans la finalité pour laquelle elles ont été mises en place initialement. Du moins, il n'y aura plus de doute à l'avenir.

Ensuite, la Chambre se demande si les dispositions de la loi modifiée du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'État et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'État, et plus précisément celles de l'article 1^{er}, définissant le champ d'application de la loi, ne devraient pas être revues. En effet, c'est notamment l'interdiction du droit de faire grève qui peut poser problème. La Chambre y a rendu attentif dès le départ dans ses avis sur le projet de loi n° 1726. Elle avait même formulé une contre-proposition de loi, de laquelle il avait effectivement été tenu compte dans le cadre des travaux parlementaires relatifs audit projet de loi, ceci entre autres pour modérer l'interdiction du droit de faire grève dans la fonction publique.

La question fondamentale qui se pose est celle de la conformité avec la Constitution de l'interdiction du droit de faire grève prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi. Dans son avis n° A-169 du 19 juillet 1974, la Chambre avait formulé maintes réflexions à ce sujet, notamment au regard des libertés syndicales.

Si la question s'est déjà posée en 1974 sur le fondement des libertés syndicales, elle se pose a fortiori depuis l'introduction du droit de grève dans la Constitution. En effet, en 1974, et en 1979 au moment de l'entrée en vigueur de la loi portant réglementation de la grève dans la fonction publique étatique, le droit de grève n'était pas encore consacré par la Constitution. Ce droit y a seulement été introduit par la loi du 29 mars 2007 portant 1. révision des paragraphes (1), (3), (4), (5) et (6), alinéa 1^{er} de l'article 11 de la Constitution; 2. création d'un article 11bis nouveau de la Constitution. La motivation y relative du projet de révision constitutionnelle n° 3923B à la base de cette loi était la suivante: « *bien que, d'après une jurisprudence et une doctrine constantes, la notion de „libertés syndicales“ comprenne aussi le droit de grève, ce dernier constitue un droit fondamental pour les travailleurs, de sorte qu'il mérite d'être mentionné expressément dans la Constitution* ».

De plus, la formulation du texte constitutionnel a changé au 1^{er} juillet 2023. Si, avant cette dernière date, l'article 11, paragraphe (4), deuxième phrase, de la Constitution

prévoyait que « *la loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève* », l'article 28 du nouveau texte dispose désormais que « *les libertés syndicales sont garanties* » et que « *la loi organise l'exercice du droit de grève* ». La terminologie et la signification de ces dispositions ne sont pas identiques.

D'abord, la première phrase du nouveau texte risque d'être problématique, puisqu'elle ne permet plus formellement à la loi de définir, voire de préciser les libertés syndicales qui sont garanties. Ensuite, concernant la deuxième phrase, il faut s'interroger concrètement si la loi peut déroger à la Constitution en interdisant le droit de faire grève à une partie de la population, en l'occurrence à certains agents publics. D'après les principes fondamentaux du droit, et de la hiérarchie des normes notamment, une telle interdiction par la loi ne devrait pas être possible, puisque la Constitution ne le permet pas, ni expressément, ni implicitement. Elle consacre le droit de faire grève pour tout travailleur quelconque, en permettant seulement à la loi d'encadrer « *l'exercice* » de ce droit, c'est-à-dire de déterminer la procédure à suivre en cas de grève.

Cette interprétation est confirmée par le commentaire de l'article 21 de la proposition de révision constitutionnelle n° 7755 (devenu l'article 28 du texte constitutionnel applicable depuis le 1^{er} juillet 2023): « *Le droit de grève est également garanti par la Constitution. La loi n'intervient que pour en organiser l'exercice (...)* ». L'étendue de la garantie du droit de grève semble avoir été plus nuancée auparavant, au moment de l'inscription de ce droit dans la Constitution, la motivation du projet de révision constitutionnelle n° 3923B prévoyant ce qui suit: « *La Commission précise que si elle entend dire „organise le droit de grève“, au lieu de „garantit le droit de grève“, c'est pour rendre possible une réglementation de ce droit par le législateur* ». Cette dernière position semble cependant avoir été abandonnée d'après le commentaire du texte de la réforme de 2023 et le texte constitutionnel du 1^{er} juillet 2023 a donc ainsi renforcé la garantie du droit de grève.

Si la Chambre ne dénie pas la nécessité de faire fonctionner dans tous les cas certains services publics essentiels (ce qui est aussi confirmé par le commentaire susmentionné de la proposition de révision constitutionnelle n° 7755: « *la loi n'intervient que pour en organiser l'exercice en imposant (...), le cas échéant, le maintien d'un service minimum en cas de grève* »), de sorte qu'une restriction du droit de grève des agents publics affectés à de tels services peut être limitativement justifiée, il n'en reste pas moins que la question de la constitutionnalité d'une interdiction pure et simple du droit de grève, prévue par la loi formelle, mérite d'être soulevée.

De l'avis de la Chambre, la loi portant réglementation de la grève dans la fonction publique devrait être reformulée afin de la rendre conforme à la Constitution, sinon du moins à l'esprit de celle-ci en garantissant le droit fondamental de faire grève, ceci en prévoyant que le fonctionnement des services publics essentiels doit toujours être garanti, au lieu d'interdire purement, simplement et entièrement le droit de faire grève à certaines catégories d'agents publics.

En tout cas, les agents publics n'ayant pas le droit de faire grève ne doivent jamais être à la merci des décideurs politiques pour le cas où leurs droits seraient remis en cause. Dans cet ordre d'idées, la Chambre approuve la clarification de texte prévue par le projet de loi sous examen quant à l'application de la procédure de conciliation et de médiation aux agents qui n'ont pas le droit de faire grève.

Les questions soulevées ci-avant se posent évidemment aussi concernant la loi modifiée du 24 décembre 1985 réglementant le droit de grève dans les services du secteur communal.

Concernant la prolongation de six semaines à trois mois du délai dans lequel doit avoir lieu la première réunion de la commission de conciliation (modification prévue à l'article 3 du projet de loi), la Chambre demande de maintenir le délai de six semaines et de respecter celui-ci aussi dans la pratique. En effet, au vu du contexte de l'urgence dans lequel les affaires devraient souvent être tranchées dans le cadre d'une procédure de conciliation, il est impératif d'agir vite.

Pour le reste, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis, sous la réserve des observations qui précèdent et dans la mesure où les dispositions dudit projet sont conformes à ce qui a été convenu dans le cadre de la conclusion de l'accord salarial du 29 janvier 2025.

Ainsi délibéré en séance plénière le 15 octobre 2025.

Le Directeur,

La Présidente,

G. TRAUFFLER

M. GUIRSCH