

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

Avis du Conseil d'État

(24 février 2026)

En vertu de l'arrêté du 4 juillet 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Fonction publique.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un texte coordonné 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 que le projet de loi vise à modifier, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi qu'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 16 octobre 2025.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis vise à mettre en œuvre le point 14 de l'accord salarial conclu en date du 29 janvier 2025 entre le ministre de la Fonction publique et la Confédération générale de la fonction publique. Le point visé prévoit ce qui suit :

« 14. 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, sera rendue applicable aux agents de l'État qui n'ont pas le droit de faire grève.

La commission de conciliation sera compétente pour trancher *in limine litis* la recevabilité d'une procédure de conciliation lancée par une organisation syndicale.

Les dispositions relatives à la procédure de conciliation et de médiation, actuellement prévues dans un règlement grand-ducal, seront intégrées dans la loi. »

Outre la mise en œuvre du point 14 de l'accord salarial, le projet de loi sous revue procède encore à quelques adaptations terminologiques afin de garantir la cohérence de la terminologie 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 avec d'autres lois en vigueur.

Examen des articles

Article 1^{er}

La disposition sous avis vise à remplacer les termes « aux fonctionnaires dont les fonctions ont été créées sur la base de l'article 76 de la Constitution » par les termes « aux conseillers qui sont adjoints au Gouvernement » ainsi que les termes « aux membres de la Force publique, les » par ceux de « aux membres du cadre policier de la Police grand-ducale, aux membres du personnel militaire de l'Armée, aux ». Il s'agit, d'une part, de reprendre la terminologie qui figure dans la loi modifiée du 31 mars 1958 portant organisation des cadres de l'administration gouvernementale et, d'autre part, de viser plus précisément certaines catégories de fonctionnaires.

Dans la mesure où les modifications apportées par la disposition sous avis visent à préciser la formulation des catégories d'agents publics auxquelles il est interdit de se mettre en grève, elles ne soulèvent pas de questions quant à la conformité du dispositif aux articles 28 et 37 de la Constitution. Il découle encore de la jurisprudence européenne que le droit de grève n'a pas un caractère absolu et que le principe de la liberté syndicale peut être compatible avec l'interdiction du droit de grève de certains fonctionnaires pour autant que l'interdiction ne s'étende pas aux fonctionnaires en général et que celle-ci poursuit un but légitime énoncé à l'article 11, paragraphe 2, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à savoir assurer une bonne administration, conformément à l'obligation plus générale de bonne gouvernance qui incombe à l'État, de sorte notamment à garantir la protection de la population et la fourniture de services d'intérêt général¹. Dans le cadre de son examen de proportionnalité, la Cour européenne des droits de l'homme examine d'ailleurs également s'il existe d'autres moyens conférés aux travailleurs syndiqués pour leur permettre de défendre leurs intérêts². À cet égard, le Conseil d'État relève que la loi précitée du 16 avril 1979 est en outre modifiée par l'article 3 du projet de loi sous avis afin de rendre applicable la procédure de conciliation et de médiation aux fonctionnaires concernés par l'interdiction, ce qui constitue un moyen permettant à ces derniers de défendre leurs intérêts.

Le Conseil d'État se demande, dans ce contexte, s'il ne conviendrait pas de mettre à jour la liste des catégories d'agents visées au paragraphe 2 au regard de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État.

L'article 1^{er} n'appelle pas d'autre observation.

¹ *Humpert et autres c. Allemagne* [GC], n° 59433/18, 59477/18, 59481/18 et al., 14 décembre 2023.

² *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie*, n° 68959/01, 21 avril 2009.

Article 2

Sans observation.

Article 3

L'article 3 reprend dans une large mesure les dispositions qui figurent actuellement aux articles 2 à 6 du règlement grand-ducal du 30 septembre 2015 fixant la procédure de conciliation et de médiation tout en y apportant des modifications qui découlent de la mise en œuvre des mesures prévues par l'accord salarial. Ainsi, parmi les changements effectués par rapport au texte du règlement grand-ducal, il y a lieu de citer, outre les adaptations terminologiques mineures et la prolongation de six semaines à trois mois du délai dans lequel devra avoir lieu la première réunion de la commission, la compétence attribuée à la commission de conciliation de statuer sur la recevabilité de sa saisine, ceci conformément à ce qui est prévu au point 14^o de l'accord salarial³.

L'article 2-1, paragraphe 2, nouveau prévoit ainsi qu'« avant tout autre progrès en cause, la commission statue sur la recevabilité de sa saisine en vérifiant si toutes les conditions prévues à l'article 2 sont remplies ».

Le Conseil d'État comprend que l'ajout de cette précision fait suite au litige porté devant le tribunal administratif le 17 octobre 2023 en ce que ce dernier avait constaté l'incompétence du président de la commission de conciliation pour statuer sur la recevabilité d'une demande de saisine de ladite commission⁴.

Le Conseil d'État fait observer que la consécration au niveau de la loi de la compétence de la commission de statuer sur la recevabilité de sa saisine implique nécessairement que la commission disposera à l'avenir d'un pouvoir décisionnel dans le cadre spécifique de ladite procédure de conciliation et de médiation.

Dans la mesure où cette décision conditionne l'exercice du droit de grève, elle est à qualifier d'acte faisant grief émanant d'une autorité administrative. La jurisprudence de la Cour administrative par laquelle le jugement prémentionné du 17 octobre 2023 a été réformé a estimé que « les mesures ou actes [pris par la Commission] ne relèvent pas de la sphère du droit administratif au sens de la mise en œuvre de prérogatives de droit public et de la prise de décisions unilatérales opposables aux destinataires » et que « la Commission de conciliation n'est pas appelée à jouer, dans le cadre spécifique de ladite procédure de conciliation et de médiation, le rôle d'une

³ 14. [...] La commission de conciliation sera compétente pour trancher *in limine litis* la recevabilité d'une procédure de conciliation lancée par une organisation syndicale.

⁴ Trib. adm., jugement du 17 octobre 2023, n° 48015 :

« Le fait pour le président d'avoir déclaré lui-même une demande de saisine de la Commission de conciliation irrecevable et de ne pas avoir continué cette demande à ladite commission en vue de son instruction par dernière, revient à limiter de la sorte les pouvoirs de la Commission de conciliation et pareille façon de procéder contrevient aux dispositions de l'article 2 du règlement grand-ducal 30 septembre 2015 et s'analyse en une incompétence de son auteur.

Il suit de ce qui précède que la décision déférée du président du 28 juin 2022 encourt l'annulation pour incompétence, sans que cette conclusion ne soit éternée par l'argumentation de la partie étatique relative aux difficultés de désigner les membres de la Commission de conciliation, considérations d'ordre pratique qui ne sauraient tenir en échec des dispositions légales contraignantes.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours en annulation est fondé et que la décision déférée encourt l'annulation pour incompétence, l'examen des autres moyens étant ainsi devenu surabondant. »

autorité administrative mettant en œuvre un pouvoir administratif exorbitant du droit commun »⁵ n'a dès lors plus cours.

Le paragraphe 6 reprend la disposition de l'article 5 du règlement grand-ducal précité du 30 septembre 2015, qui prévoit la possibilité pour le président de la commission de suspendre la procédure de conciliation pour une durée maximale d'un an, ceci « dans des circonstances exceptionnelles et dans l'intérêt de la conciliation ». Le Conseil d'État rappelle à cet égard qu'il avait, dans son avis du 22 septembre 2015 relatif au projet devenu le règlement grand-ducal précité du 30 septembre 2015, souligné le manque de précision de la notion de « circonstances exceptionnelles » et avait demandé aux auteurs du texte d'introduire des critères objectifs et précis afin d'éviter toute décision discrétionnaire du président. Le Conseil d'État voudrait en outre attirer l'attention des auteurs sur le fait que la matière couverte en l'espèce, à savoir la procédure de conciliation, relève d'une matière réservée à la loi en ce que l'article 28, alinéa 2, de la Constitution dispose que « [l]a loi organise l'exercice du droit de grève ». Or, dans les matières réservées à la loi, le président de la commission de conciliation ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions. La loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part dudit président. Il y a partant lieu, sous peine d'opposition formelle dans cette matière réservée à la loi, d'encadrer par des critères précis le pouvoir de décision du président.

Quant au nouvel article 2-2, celui-ci entend rendre applicable la procédure de conciliation et de médiation aux agents de l'État qui n'ont pas le droit de faire grève et qui sont énumérés à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi précitée du 16 avril 1979, ceci conformément à ce qui est prévu par l'accord salarial du 29 janvier 2025. Il n'appelle pas d'observation.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

Dans un souci d'harmonisation rédactionnelle et en s'inspirant de la pratique courante observée en France et en Belgique, il y a lieu de privilégier pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

Article 3

À la phrase liminaire, il est recommandé de remplacer les mots « sont insérés deux nouveaux articles 2-1 et 2-2, » par les mots « sont insérés les articles 2-1 et 2-2 nouveaux, ».

À l'article 2-1, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, à insérer, il est indiqué d'écrire « [...], ~~dénommée~~ ci-après « commission », ».

⁵ Cour adm., arrêt du 25 avril 2024 n° 49748C.

À l'article 2-1, paragraphe 7, alinéa 2, troisième phrase, à insérer, le mot « respectivement » est à omettre.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 24 février 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes