

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 62.220

N° dossier parl. : 8576

Projet de loi

portant modification de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux

Avis du Conseil d'État

(3 février 2026)

En vertu de l'arrêté du 8 juillet 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires intérieures.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'un texte coordonné de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux que le projet de loi sous revue vise à modifier, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Considérations générales

Le projet de loi sous avis entend mettre en œuvre, au niveau communal, certaines mesures prévues par les accords salariaux dans la Fonction publique des 9 décembre 2022 (point 10) et 29 janvier 2025 (points 4 et 11), et cela à travers des modifications apportées à la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux. Le Conseil d'État rappelle que la mesure prévue au point 10 de l'accord salarial du 9 décembre 2022 relative à l'abolition du système d'appréciation des performances professionnelles pour les fonctionnaires définitivement nommés a été transposée dans le secteur étatique à travers une loi du 11 décembre 2024¹. Quant au point 11 de l'accord salarial conclu le 29 janvier 2025, point qui est relatif au droit de demander un congé sans traitement ou sans indemnité pour raisons professionnelles en cas d'admission au stage dans un autre groupe de traitement ou en cas d'admission d'un employé au stage de fonctionnaire, il sera transposé pour la fonction publique étatique à travers le projet de loi n° 8541² qui se trouve actuellement engagé dans la procédure législative. Le

¹ Loi du 11 décembre 2024 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 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 ; 3° de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État ; 4° 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 ; 5° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ; 6° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur l'Inspection générale de la Police ; et 7° de la loi modifiée du 1er août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique, en vue de la mise en œuvre des points 5 et 10 de l'accord salarial dans la Fonction publique du 9 décembre 2022.

² 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 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'État à un groupe d'indemnité supérieur au sien, en vue

point 4 de l'accord salarial du 29 janvier 2025 prévoyant que « les employés de l'État auront la possibilité d'être admis au statut de fonctionnaire de l'État après avoir accompli au moins 10 années de service à compter de la date d'engagement auprès de l'État en qualité d'employé » est, quant à lui, mis en œuvre au niveau de la fonction publique étatique par le projet de loi n° 8524³, qui suit également le cours de la procédure législative.

Outre la transposition des mesures précitées, les auteurs du projet de loi sous avis expliquent avoir profité de l'occasion pour introduire une nouvelle disposition en matière de traitement de données à caractère personnel par l'Institut national d'administration publique.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 3

Sans observation.

Article 4

L'article sous revue entend remplacer l'article 6bis de la loi précitée du 24 décembre 1985 dans son intégralité en vue de transposer le point 10 de l'accord salarial du 9 décembre 2022 qui prévoit notamment que « le système d'appréciation sera aboli avec effet au 1^{er} janvier 2023 » pour les fonctionnaires définitivement nommés. Les fonctionnaires en service provisoire continueront à être soumis à un système d'appréciation des performances professionnelle qui s'appuie sur le système de gestion par objectifs.

Si l'article sous revue n'appelle pas d'observation de principe, le Conseil d'État attire toutefois l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que le projet de loi sous revue omet d'adapter l'article 29⁴ de la loi précitée du

de la mise en œuvre des points 11 et 13 de l'accord salarial dans la Fonction publique du 29 janvier 2025.

³ Projet de loi portant modification : 1^o de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2^o de la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Épargne de l'État, Luxembourg ; 3^o 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.

⁴ Art. 29. 1. Le fonctionnaire a droit à des jours fériés et bénéficie de congés dans les limites et dans les conditions prévues au présent chapitre et aux règlements grand-ducaux pris en vertu du présent chapitre.

Les congés visés à l'alinéa qui précède comprennent notamment :

- a) le congé annuel de récréation ;
- b) le congé pour raisons de santé ;
- c) les congés de compensation ;
- d) les congés extraordinaire et les congés de convenance personnelle ;
- e) le congé de maternité ou le congé d'accueil ;
- f) le congé-jeunesse ;
- g) les congés sans traitement ;
- h) le service à temps partiel à durée déterminée ;
- i) le congé pour activité syndicale ou politique ;
- j) le congé sportif ;
- k) le congé parental ;
- l) le congé pour raisons familiales ;
- m) le congé d'accompagnement ;
- n) le congé spécial dans l'intérêt des volontaires assurant les services d'incendie, de secours et de sauvetage ;
- o) le congé linguistique ;
- p) le congé pour coopération au développement ;

24 décembre 1985, qui comporte, à la lettre t), une référence au congé de reconnaissance qui est toutefois supprimé à travers l'article 4 sous avis.

Par ailleurs, il conviendrait de remplacer au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de l'article 6bis tel que reformulé, les mots « le fonctionnaire stagiaire » par ceux de « le fonctionnaire en service provisoire ».

Article 5

À l'instar de la modification prévue à l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État fait observer qu'il conviendrait également de modifier l'alinéa 2 de l'article 6ter de la loi précitée du 24 décembre 1985 pour y supprimer les mots « sans application du système d'appréciation ». L'article 5 n'appelle pas d'autre observation.

Articles 6 et 7

L'article 6 vise à modifier l'article 16 de la loi précitée du 24 décembre 1985, article qui est relatif aux activités accessoires pour l'exercice desquelles le fonctionnaire a besoin d'une autorisation préalable. Ainsi, le fonctionnaire ou l'employé bénéficiant d'un congé sans traitement pour des raisons professionnelles en cas de changement de groupe de traitement ou de fonctionnarisation, qui est nouvellement introduit à l'article 7 du projet de loi, ne devra pas suivre la procédure d'autorisation préalable pour accéder au service provisoire.

L'article 7 érige quant à lui le congé sans traitement en cas de changement de groupe de traitement d'un fonctionnaire communal ou de fonctionnarisation d'un employé communal en droit et non plus en simple faculté, ceci conformément au point 11 de l'accord salarial conclu en date du 29 janvier 2025 qui prévoit qu'« [u]n droit à un congé sans traitement ou d'indemnité pour raisons professionnelles sera introduit pour les fonctionnaires qui seront admis au stage dans un autre groupe de traitement et pour les employés qui seront admis au stage de fonctionnaire ».

Les articles 6 et 7 traduisent fidèlement, au niveau de la loi, les engagements pris par le Gouvernement. Les textes proposés pour la fonction publique communale épousent par ailleurs étroitement les contours des textes retenus pour la fonction publique étatique et ne donnent pas lieu à d'autres observations.

Articles 8 et 9

Sans observation.

Article 10

-
- q) le congé individuel de formation ;
 - r) le congé social ;
 - s) le congé spécial pour la participation à des opérations pour le maintien de la paix ;
 - t) le congé de reconnaissance ;
 - u) le congé culturel ;
 - [...].

Le texte proposé sous la lettre a) de l'article sous avis vise la mise en œuvre du point 4 de l'accord salarial précité du 29 janvier 2025 en vue d'adapter les conditions de fonctionnarisation des employés communaux en réduisant la durée des années que doit avoir accomplies l'employé qui souhaite accéder au statut de fonctionnaire de quinze à dix années de service à compter de la date d'engagement.

La lettre b) comporte une modification qui ne découle pas du point 4 de l'accord salarial précité et qui consiste à adapter les exigences linguistiques qui ont cours dans le cadre de la fonctionnarisation de l'employé dans la mesure où les employés ne devront désormais plus avoir une connaissance adaptée des trois langues administratives, mais uniquement de la langue luxembourgeoise. Cette modification correspond à celle qui est actuellement prévue par l'article 1^{er} du projet de loi n° 8524⁵ précité mettant en œuvre les mesures de l'accord salarial au niveau de la fonction publique étatique, qui se trouve actuellement engagé dans la procédure législative et qui a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État du 7 octobre 2025 et d'un avis complémentaire du 19 décembre 2025. L'explication jointe au commentaire de l'article sous avis correspond d'ailleurs à celle figurant au commentaire des articles du projet de loi n° 8524 précité. Le Conseil d'État renvoie sur ce point aux observations formulées dans son avis précité du 7 octobre 2025 et rappelle « qu'il n'est pas forcément logique de partir d'une situation exceptionnelle, spécifique et particulière, à savoir celle des agents qui ont été engagés en bénéficiant de larges dispenses par rapport aux connaissances linguistiques, pour réduire les conditions linguistiques actuellement applicables de façon systématique au niveau du processus de fonctionnarisation ». Il estime que les agents qui ont bénéficié des dispenses au moment de leur entrée au service de l'État devraient par ailleurs avoir eu l'occasion de parfaire leurs connaissances linguistiques pendant les dix années de service qu'ils devront avoir accomplies avant de pouvoir prétendre à une fonctionnarisation, et cela de façon à atteindre le niveau exigé par les dispositions de l'article 94 de la loi précitée du 24 décembre 1985.

Le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs sur le fait que la disposition critiquée a fait l'objet d'un amendement gouvernemental portant la date du 24 novembre 2025 tenant compte desdites remarques, mais également des critiques similaires exprimées par la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans son avis du 16 avril 2025. Il est désormais proposé de modifier l'article 80 de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, qui correspond à l'article 94 de la loi précitée du 24 décembre 1985, pour y préciser que l'employé doit « avoir une connaissance adaptée au niveau de carrière des trois langues administratives; ou, pour l'employé ayant bénéficié d'une dispense de la connaissance d'une ou de deux langues sur base 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, avoir une connaissance adaptée au niveau de carrière de la langue luxembourgeoise ». La reformulation proposée par les auteurs de l'amendement gouvernemental entend ainsi limiter la dispense de la connaissance des trois langues aux seuls agents qui ont bénéficié d'une dispense de la connaissance d'une ou de deux langues, sur base de l'article 3,

⁵ Projet de loi portant modification : 1^o de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2^o de la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Épargne de l'État, Luxembourg ; 3^o 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.

paragraphe 4, de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État. Ces agents devront dès lors faire preuve seulement de la connaissance de la langue luxembourgeoise.

Dans la mesure où le dispositif en projet relatif à la connaissance des langues a été adapté au niveau de la fonction publique étatique, le Conseil d'État considère qu'il y a lieu de reprendre au niveau de la disposition sous revue la nouvelle formulation proposée à travers l'amendement précité du 24 novembre 2025, de sorte à limiter la dérogation à la condition de connaissance des trois langues administratives dans le cadre de la procédure de fonctionnarisation des employés aux agents hautement spécialisés recrutés dans le cadre de la procédure prévue à l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée du 24 décembre 1985. Il renvoie pour le surplus à son avis complémentaire du 19 décembre 2025 relatif au projet de loi n° 8524 précité.

Le Conseil d'État pourrait d'ores et déjà marquer son accord avec la formulation suivante :

« b) La lettre b) est complétée par la partie de phrase suivante :

« ou, pour l'employé ayant bénéficié d'une dispense de la connaissance d'une ou de deux langues dans le cadre de l'engagement d'agents hautement spécialisés ne pouvant pas se prévaloir de la connaissance de deux des trois langues administratives en cas de nécessité de service dûment motivée, avoir une connaissance adaptée au niveau de carrière de la langue luxembourgeoise » ».

Si le projet de loi n° 8524 tel qu'amendé venait à être adopté et à défaut d'alignement du texte sous avis tel que le Conseil d'État vient de le proposer, le Conseil d'État se verrait dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel à l'égard de l'article sous revue, à moins que les auteurs soient en mesure de fournir une justification répondant aux critères prévus par l'article 15, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution pour fonder en l'occurrence une différence de traitement entre employés de l'État et employés communaux.

Article 11

L'article sous revue prévoit que les articles du projet de loi qui ont trait à la mise en œuvre du point 10 de l'accord salarial précité du 9 décembre 2022 (abolition du système d'appréciation) produisent leurs effets de manière rétroactive au 1^{er} janvier 2025. Au commentaire de l'article, les auteurs expliquent que la disposition sous avis s'aligne sur ce qui est prévu pour les fonctionnaires et employés de l'État⁶.

Dans son avis complémentaire du 8 octobre 2024 relatif au projet de loi n° 8377 devenu la loi précitée du 11 décembre 2024 mettant en œuvre l'abolition du système d'appréciation au niveau de la fonction publique étatique, le Conseil d'État s'était opposé formellement à la disposition qui prévoyait une application rétroactive au 1^{er} janvier 2023 de l'ensemble des dispositions en lien avec la suppression du système d'appréciation des performances professionnelles. Il avait relevé à cet égard qu'« une application rétroactive, telle que prévue par la disposition sous revue, risque de heurter les principes de sécurité juridique et de confiance légitime notamment en ce qui

⁶ La loi précitée du 11 décembre 2024.

concerne certaines situations juridiques antérieures définitivement acquises, comme les situations dans lesquelles la procédure d'amélioration des performances professionnelles ou la procédure d'insuffisance professionnelle ont été déclenchées et à l'issue desquelles une mesure comme le déplacement, la réaffectation ou la révocation ont été prises, et les droits acquis, à savoir les congés de reconnaissance accordés au fonctionnaire ayant obtenu un niveau de performance 4 à travers le système d'appréciation des performances professionnelles ».

Le raisonnement précité s'applique également à la disposition sous revue. Même si on peut admettre que les communes aient pu s'abstenir d'appliquer, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 11 décembre 2024, le système d'appréciation aux agents communaux, il n'est pas possible d'affirmer avec certitude qu'une application rétroactive ne heurte les principes de sécurité juridique et de confiance légitime. Partant, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous revue.

Le Conseil d'État pourrait d'ores et déjà marquer son accord avec la suppression de l'article 11, ceci à l'instar de l'approche des auteurs du projet de loi n° 8377 devenu la loi précitée du 11 décembre 2024, qui ont renoncé à une application rétroactive de la disposition en cause pour y substituer une entrée en vigueur de droit commun.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'on se réfère au premier article, paragraphe ou alinéa, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Les énumérations des modifications à effectuer sont caractérisées par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ... Ces énumérations sont elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ...

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.

Lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont systématiquement à séparer par des virgules, en écrivant, à titre d'exemple à l'article 2, « À l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 6, deuxième phrase, de la même loi, les mots [...] ».

Article 1^{er}

À la phrase liminaire, le Conseil d'État signale qu'il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le

point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« L'article 1^{er}, paragraphe 4, de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux est modifié comme suit : ».

À la lettre a), il convient d'ajouter des guillemets fermants après les mots « les articles 6, 6bis, ».

À la lettre c), phrase liminaire, il est recommandé d'écrire « il est inséré un nouvel alinéa 4 nouveau, ». Par ailleurs, il convient de passer à la ligne après le deux-points.

Article 4

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, en écrivant « Art. 6bis. ».

À l'article 6bis, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, première phrase, dans sa teneur proposée, il y a lieu de remplacer les mots « fonctionnaire stagiaire » par les mots « fonctionnaire en service provisoire ».

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, dans sa teneur proposée, il est signalé que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Au paragraphe 2, alinéa 3, dans sa teneur proposée, il est relevé que chaque élément d'une énumération se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Cette observation vaut également pour l'article 5, lettre b), sous ii), à l'article 6ter, alinéa 4, deuxième phrase, à insérer.

Au paragraphe 2, alinéa 4, deuxième phrase, dans sa teneur proposée, il convient d'écrire correctement « en service provisoire ».

Au paragraphe 2, alinéa 6, première phrase, dans sa teneur proposée, il est recommandé de remplacer les mots « au paragraphe 2, alinéa 1er, » par les mots « à l'alinéa 1^{er}, ».

Au paragraphe 2, alinéa 6, deuxième phrase, dans sa teneur proposée, le Conseil d'État signale 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 ».

Article 5

Tenant compte des observations générales, le Conseil d'État recommande de reformuler la lettre a) comme suit :

« 1° À l'alinéa 1^{er}, les mots « [...] » et les mots « [...] » sont supprimés. »

En tout état de cause, à la lettre a), phrase liminaire, les mots « , première phrase, » sont à supprimer.

Tenant compte des observations générales, le Conseil d'État recommande de reformuler la lettre b) comme suit :

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

- a) À la première phrase, les mots « [...] » sont supprimés.
- b) À la suite de la première phrase, il est ajouté une deuxième phrase nouvelle, libellée comme suit :

« [...]. »

c) À la deuxième phrase ancienne, devenue la troisième phrase, les mots « [...] » sont remplacés par les mots « [...] ». »

d) À la troisième phrase ancienne, devenue la quatrième phrase, les mots « [...] » sont remplacés par les mots « [...] ». »

Article 6

À la phrase liminaire, il faut ajouter les mots « de la même loi, » avant les mots « il est ajouté ». Cette observation vaut également pour l'article 7, phrase liminaire.

À l'article 16, paragraphe 7, alinéa 3, à insérer, et afin de garantir la cohérence rédactionnelle interne de la loi qu'il s'agit de modifier, le qualificatif latin « *bis* » n'est en l'espèce pas à écrire en caractères italiques. Cette observation vaut également pour l'article 7, phrase liminaire, et à l'article 31, paragraphe 1*bis*, à insérer.

Article 8

À la phrase liminaire, il est recommandé d'écrire « il est ajouté à la suite de l'~~actuel~~ alinéa 2 un ~~nouvel~~ alinéa 3 nouveau, ». »

À l'article 41*bis*, alinéa 3, à insérer, il est signalé que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif. Partant, il convient d'écrire « Institut national d'administration publique ». »

Article 10

À la phrase liminaire, la virgule après les mots « de la même loi » est à omettre.

Aux lettres a) et b), les mots « Sous la lettre » sont à remplacer par ceux de « À la lettre ». Par ailleurs, il y a lieu de remplacer les guillemets utilisés en langue anglaise (" ") par des guillemets utilisés en langue française (« »).

Article 11

Pour marquer l'entrée en vigueur rétroactive d'un acte, il y a lieu d'avoir recours aux mots « produire ses effets ». Partant, il y a lieu de rédiger l'article sous examen de la manière suivante :

« **Art. 11.** Les articles 1^{er} à 5 et 9 produisent leurs effets au 1^{er} janvier 2025 ». »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants,
le 3 février 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes