

N° 8600³

N° 8601²

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État
pour l'exercice 2026 et modifiant :**

- 1° le Code de la sécurité sociale ;**
- 2° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**
- 3° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;**
- 4° la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État ;**
- 5° la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du fonds d'équipement militaire ;**
- 6° la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ;**
- 7° la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;**
- 8° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;**
- 9° la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques ;**
- 10° la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » ;**
- 11° la loi modifiée relative à la gestion, à l'accès, à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et à la régulation du marché ferroviaire ;**
- 12° la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable**

PROJET DE LOI

**relative à la programmation financière pluriannuelle
pour la période 2025-2029**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS PUBLICS

(17.11.2025)

SOMMAIRE :

	<i>page</i>
I. Perspectives économiques et financières	3
1. Contexte économique	3
2. Situation des finances publiques	4
II. Le projet de budget pour l'exercice 2026 et au-delà	6
1. Les orientations budgétaires	6
2. Les mesures du projet de budget	7
a) Logement	7
b) Fiscalité	9
c) Mobilité et travaux publics	11
d) Environnement et énergie	11
e) Fonction publique	12
f) Défense	15
g) Éducation, enfance et jeunesse	17
h) Famille, inclusion, cohésion sociale et accueil	17
i) Sécurité sociale	20
III. Défis actuels	21
1. Les réformes administratives et de la fonction publique	21
2. La liberté syndicale	23
3. L'emprise gouvernementale sur la liberté syndicale au sein de la Chambre des fonctionnaires et employés publics	29
4. Le déclin de la démocratie, de la solidarité et du dialogue social	32
5. Le détachement européen vis-à-vis des citoyens	37
6. La réforme des retraites et pensions	39
IV. Synthèse	41

Par cinq dépêches du 8 octobre 2025, Monsieur le Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de lois et de règlements grand-ducaux spécifiés à l'intitulé. Ces textes appellent les remarques suivantes de la part de la Chambre.

*

I. PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

1. Contexte économique

Selon le projet de loi budgétaire, *« le contexte économique international a sensiblement évolué depuis le début de 2025, sous l'effet majeur de la nouvelle politique commerciale américaine (...) largement axée sur le levier des droits de douane pour protéger l'économie américaine (...) »*. Cette situation entraîne des risques, y compris *« une baisse de l'activité économique et du commerce mondial, une désorganisation des chaînes de production et une résurgence de l'inflation »*.

En 2024, la croissance mondiale était encore solide (+3,3%), contrairement à ce qui a pu être observé en Europe, et surtout dans la zone euro (+0,8%).

Les phénomènes internationaux ont aussi pesé sur l'économie au Luxembourg, où un recul de l'activité, entre autres dans le secteur de la construction, est constaté depuis 2022 (avec une récession de -1,1% en 2022, et une progression du PIB de seulement 0,1% en 2023 et 0,4% en 2024). Depuis 2024, un repli est toutefois en cours.

D'après le texte du projet budgétaire sous avis, l'accord commercial signé le 27 juillet 2025 entre les États-Unis et l'Union européenne aurait *« contribué à atténuer certaines incertitudes économiques »*. Toutefois, il faudra rester prudent puisque *« le contexte international reste marqué par de fortes tensions, tant sur le plan commercial que géopolitique »*, de sorte qu'il y a une forte incertitude concernant les prévisions économiques.

Pour 2026, le STATEC s'attend à une croissance du PIB de 2% au Luxembourg en raison de l'augmentation de l'activité du secteur financier. Pour la période 2027-2029, la croissance moyenne devrait être de 2,7%. Or, les prévisions des six années précédentes avaient toutes été revues à la baisse.

L'inflation devrait continuer à progresser dans une première étape en raison du renchérissement des produits et services. Par la suite, à partir de 2026, le STATEC estime cependant que l'inflation devrait ralentir du fait de la diminution anticipée des prix énergétiques. La prochaine tranche indiciaire devrait seulement être déclenchée au troisième trimestre 2026.

Concernant le marché de l'emploi, il devrait peiner à se rétablir prochainement et le taux de chômage devrait dès lors rester élevé à environ 6%.

Au vu des développements précédents, fournis par l'exposé des motifs du projet de loi budgétaire sous avis, des risques pèsent donc sur l'économie luxembourgeoise, ce qui peut évidemment avoir des conséquences négatives sur les finances publiques.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que, malgré les risques en question, il ne faut pas peindre le diable sur la muraille, tout en restant vigilant. En effet, jusqu'à présent, le Luxembourg a toujours réussi à bien gérer les périodes à risques, comme on l'a vu avec les années de crise passées. Pour l'année en cours, le compte courant de la balance des paiements du Luxembourg – instrument destiné à analyser la situation économique et monétaire d'un pays à un moment donné – s'est soldé pour le premier semestre par un excédent de 883 millions d'euros, soit une hausse de 316 millions d'euros par rapport à la même période de l'année précédente¹. Depuis des années, le Luxembourg enregistre d'ailleurs un excédent de la balance des paiements, largement supérieur à la moyenne européenne. S'y ajoute que le niveau d'endettement public du Luxembourg est parmi les plus faibles de l'Union européenne et qu'il se situe largement au-dessous du seuil de 60% du PIB fixé par les règles européennes. Il en est de même en matière de déficit public selon les critères européens (suivant lesquels le déficit public annuel des États ne doit pas être supérieur à 3% du PIB).

En réalité, la situation de l'économie luxembourgeoise (et des finances publiques d'ailleurs) est plus solide que laissent entendre certains acteurs du secteur privé. Le Luxembourg investit beaucoup dans

¹ Banque centrale du Luxembourg et STATEC, Balance des paiements du Luxembourg au premier semestre 2025, 16 juillet 2025, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2025/bop-q1-25.html>

sa compétitivité pour attirer des activités et entreprises étrangères. Les chiffres afférents le démontrent à suffisance.

Cela dit, l'économie luxembourgeoise est largement supportée par l'activité du secteur financier, ce qui peut constituer un risque. Pour contrarier ce risque, une plus grande diversification de l'économie est à favoriser. Une telle aurait également pour effet de soutenir l'indépendance de l'économie nationale par rapport à des pays tiers et l'autoproduction. Malheureusement, la mondialisation des décennies passées a largement favorisé l'interdépendance entre les pays et rendu les économies vulnérables, surtout en Europe (voir à ce sujet les développements ci-dessous sub III. « 5. *Le détachement européen vis-à-vis des citoyens* »).

2. Situation des finances publiques

Selon le Ministère des Finances², les recettes de l'Administration centrale ont évolué favorablement pour s'établir à 21,7 milliards d'euros au 30 septembre 2025 (selon les règles de comptabilité européennes SEC2010), ce qui est une progression de 569,6 millions d'euros (ou +2,7%) par rapport à septembre 2024.

Les dépenses de l'État central se chiffrent quant à elles à 22,3 milliards d'euros (toujours selon le système SEC2010) à la même date, ce qui constitue une augmentation de 1,6 milliard d'euros (ou +7,5%) par rapport au 30 septembre 2024.

Le solde de l'Administration centrale s'élève au 30 septembre 2025 à -521 millions d'euros.

À l'occasion de la présentation des chiffres susvisés, le ministre des Finances a commenté ce qui suit: « *globalement, les finances publiques évoluent favorablement. Avec des recettes en progression, signe d'une bonne tenue de notre économie et malgré des allègements fiscaux substantiels pour les citoyens et les entreprises. Le gouvernement continue à mener une politique volontariste en faveur d'une croissance inclusive et durable. Je reste prudemment optimiste pour le futur* ».

Selon le Ministère des Finances, « *le niveau élevé de dépenses témoigne d'une approche volontariste du gouvernement consistant notamment à maintenir les investissements publics à niveau élevé (+649,3 millions d'euros ou +29,6% en comparaison annuelle) pour préparer le pays aux défis de demain* ».

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics est favorable à une politique d'investissement en faveur du pays, de l'économie et de la population, elle estime que le fait de continuer à soutenir les investissements par un déficit important n'est pas vraiment en phase avec la volonté annoncée de procéder avec prudence. Le gouvernement annonce des investissements conséquents, mais en même temps le déficit se creuse avec le budget projeté pour 2026. Dans le chapitre du projet de loi budgétaire sous avis qui traite des prévisions budgétaires pour les années 2025 à 2029, il est mentionné que « *ni le budget 2024 ni les prévisions du budget 2025 pour l'année 2024 n'ont été atteints* », marquant ainsi une sous-performance des recettes.

En outre, le projet de loi budgétaire prévoit un déficit de 1,489 milliard d'euros pour l'État central en 2026, malgré des perspectives traduisant « *une progression solide des recettes entre 2025 et 2026* » qui « *repose sur la consolidation de la reprise économique et de la performance attendue de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)* ». Après 2026, le gouvernement s'attend à une reprise plus dynamique des recettes par rapport aux dépenses. Cette affirmation semble en contradiction avec les perspectives économiques énoncées ailleurs dans le texte budgétaire: « *les prévisions fiscales restent entourées incertitudes propres (sic!) à une petite économie ouverte, particulièrement dans le contexte macroéconomique actuel, instable et vulnérable. La croissance économique et l'emploi demeurent en-dessous des moyennes historiques et ont été revus à la baisse par rapport au budget 2025. La forte concentration sectorielle et les comportements des contribuables difficiles à prévoir avec exactitude constituent également un facteur d'incertitude à surveiller* ».

Le projet de loi budgétaire fournit par ailleurs peu de précisions concrètes quant aux sources de financement des différentes mesures annoncées par le gouvernement dans le cadre de la présentation du projet de budget. Cela dit, la situation des finances publiques du Grand-Duché est traditionnellement

² Ministère des Finances, Situation financière de l'État au 30 septembre 2025, https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement2024+fr+actualites+toutes_actualites+communiques+2025+10-octobre+07roth-chambre.html

meilleure que celle des autres pays européens, notamment en matière d'endettement public. La bonne situation économique et financière du Luxembourg au niveau international est régulièrement confirmée à travers la notation AAA décernée par les agences de notation. Selon le projet de loi budgétaire, le niveau d'endettement devrait rester stable, aux alentours de 27% du PIB, sur l'ensemble de la période de programmation financière pluriannuelle couverte. Il n'empêche que cette situation pourrait changer brusquement, par exemple au vu de la nécessité de réagir face aux conséquences des conflits géopolitiques actuels.

Une mesure dont l'impact sur les recettes publiques reste à déterminer est la mise en œuvre du pilier 2 du projet BEPS (« *base erosion profit shifting* », taxation minimale des entreprises multinationales) à travers la loi du 22 décembre 2023 relative à l'imposition minimale effective en vue de la transposition de la directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 15 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union. Le projet de loi budgétaire prévoit à cet égard une recette de 80 millions d'euros pour l'exercice 2026. En raison de l'incertitude liée aux recettes de cette imposition (du fait qu'elle est actuellement remise en cause et que des dérogations sont mises en place, par exemple pour les entreprises américaines), aucune prévision n'a été prévue pour les années 2027 à 2029.

Les recettes liées aux accises sur les carburants et le tabac sont également un facteur de risque. Concernant les accises sur le tabac, qui sont augmentées à partir du 1^{er} janvier 2026, le projet de loi budgétaire énonce que, « *au niveau européen, une forte pression est exercée pour renforcer la lutte contre le tabagisme afin de promouvoir des générations sans tabac. Faire abstraction de ce risque serait imprudent, car les initiatives anti-tabac pourraient à moyen terme entraîner une baisse substantielle des recettes fiscales* ».

La Chambre relève que, pour le commun des mortels, les textes et chiffres en relation avec le budget de l'État sont difficilement compréhensibles, entre autres du fait que le budget doit être établi et présenté en deux versions différentes: une fois selon les règles de comptabilité européennes et une fois selon les règles de la comptabilité nationale. Il en découle que la présentation de la situation des finances publiques diverge fondamentalement selon les deux versions. De plus, l'analyse des finances publiques va au-delà du budget de l'État au sens strict. Elle englobe par ailleurs le budget des administrations locales et de la sécurité sociale. Le tout peut être présenté différemment selon la méthodologie choisie.

Que l'établissement du budget ne soit pas facile à comprendre et à gérer se manifeste en outre à travers les perspectives sur l'évolution de la situation financière. En effet, il y a systématiquement, chaque année, une différence entre les prévisions budgétaires et les chiffres réels. Ainsi, sur la période de 2007 à 2023, le solde nominal de l'Administration centrale a par exemple été sous-estimé de l'ordre de 500 millions d'euros par année³. Si une sous-estimation des recettes semble à première vue ne pas vraiment poser problème, elle peut toutefois fausser les perspectives budgétaires, pluriannuelles notamment, et le cas échéant mener à de mauvaises décisions politiques. La Chambre estime dès lors qu'il faudra faire des efforts supplémentaires pour parvenir à déterminer plus précisément les prévisions dans le domaine des finances publiques.

Pour 2026, le projet de budget comporte une nouvelle présentation de l'évolution des recettes et dépenses, ce qui constitue un pas dans la bonne direction. Le projet de loi énonce ainsi que, « *dans le prolongement de la revue des finances publiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) publiée début 2025, le Luxembourg a (...) engagé la modernisation de sa procédure d'élaboration budgétaire pour renforcer la précision des prévisions et la soutenabilité des finances publiques* ». De plus, il est procédé à une intégration renforcée des prévisions de recettes, conformément aux recommandations de la Cour des comptes, pour améliorer la transparence et l'information sur le budget étatique.

Dans ce contexte, la Chambre se demande si l'État procède régulièrement à une réévaluation de ses dépenses et comment le contrôle y relatif est effectué (par exemple par la Cour des comptes). À la lecture des comptes budgétaires, on a l'impression que l'État continue à verser pendant des années des sommes conséquentes à des causes et projets (à l'étranger par exemple), sans explication budgétaire afférente, de sorte que l'on peut légitimement se demander quelle en est la plus-value pour la population

³ Conseil national des finances publiques, Évaluation de la fiabilité des prévisions budgétaires, 15 juillet 2025, <https://cnfp.public.lu/fr/actualites/2025/fiabilite-juillet2025.html>

et l'économie au Luxembourg. Pour limiter les dépenses et générer des recettes supplémentaires, une réorientation de la politique budgétaire est à envisager sur ce point, alors surtout que le projet de loi budgétaire énonce que la démarche empruntée par le gouvernement « *vise à consolider la stabilité institutionnelle du pays, renforcer son attractivité économique auprès des investisseurs internationaux et garantir la pleine maîtrise des conditions de financement de l'État* », à travers une politique budgétaire active et orientée vers la stabilité.

Dans le cadre de la modernisation de la procédure d'élaboration du budget de l'État pour améliorer la transparence, la performance budgétaire et l'impact des décisions politiques, le Luxembourg intègre pour la première fois les indicateurs du PIBien-être dans la procédure budgétaire. Pour le projet de budget 2026, « *une première identification des dépenses publiques ayant un impact direct et positif sur une sélection d'indicateurs de qualité de vie, tels que le risque de pauvreté, la charge des coûts du logement ou la confiance dans les institutions, révèle que l'État consacra un peu plus de 5% du PIB national projeté au bien-être de la population* ». Concrètement, les indicateurs retenus pour 2026 sont les suivants: revenu disponible médian, taux d'emploi des personnes âgées entre 20 et 64 ans, confiance dans les institutions, taux de risque de pauvreté, taux de surcharge des coûts du logement et exposition de la population aux particules fines. Il est procédé par un étiquetage budgétaire (« *tagging* ») des dépenses publiques afin de déterminer les dépenses qui ont un lien avec les indicateurs du bien-être. L'objectif de la méthode choisie est de renforcer la cohérence des mesures politiques ayant un impact budgétaire et d'améliorer la transparence des finances publiques.

De l'avis de la Chambre, l'implication du PIBien-être semble constituer une bonne approche afin de déterminer les besoins de la population et d'adapter la politique budgétaire en conséquence. La plus-value de ce procédé reste cependant à déterminer. En effet, l'approche doit réellement mener à un réaménagement des dépenses en cas de nécessité et il ne doit pas seulement s'agir en l'occurrence d'un indicateur théorique parmi d'autres destiné à montrer et à justifier, au niveau national et au niveau international, la répartition budgétaire du Luxembourg.

*

II. LE PROJET DE BUDGET POUR L'EXERCICE 2026 ET AU-DELÀ

1. Les orientations budgétaires

D'après l'exposé des motifs joint au projet de loi budgétaire, le contexte et les objectifs de la politique budgétaire adoptée par le gouvernement sont les suivants:

« La politique budgétaire pour 2026 s'inscrit dans un contexte international toujours marqué par des tensions géopolitiques et économiques persistantes. Les conflits prolongés en Ukraine et au Proche-Orient, les remises en cause croissantes du multilatéralisme et de l'État de droit, le vieillissement démographique, l'intensification des phénomènes climatiques extrêmes, ainsi que les promesses et les risques liés au développement rapide de l'intelligence artificielle (IA) exercent une pression accrue sur les économies mondiale et européenne.

Ces facteurs nourrissent une forte volatilité conjoncturelle et monétaire, qui affecte directement une petite économie ouverte et fortement intégrée aux échanges internationaux comme le Luxembourg. Cette instabilité affaiblit la confiance des consommateurs et des investisseurs, fragilise la compétitivité des entreprises et exerce une pression accrue sur la gestion des finances publiques. Elle contribue aussi, par ses effets sur l'activité économique et l'inflation, à l'érosion du pouvoir d'achat des ménages.

Le Luxembourg doit demeurer un repère de stabilité et de fiabilité, tout en poursuivant sa trajectoire de progrès. L'ensemble des acteurs – publics, privés, associatifs et citoyens – est appelé à contribuer à la réponse aux grands défis: sécurité collective, soutenabilité du système de sécurité sociale, dynamisation du marché du travail, accès au logement et lutte contre la pauvreté. Parallèlement, il s'agit de consolider la compétitivité et la cohésion sociale, de simplifier l'action publique, et de relever collectivement les défis structurels liés aux transitions numérique, énergétique et climatique. »

En phase avec l'accord de coalition 2023-2028, le projet de budget de l'État pour 2026 poursuit la mise en œuvre des engagements pris et il met l'accent sur quatre priorités stratégiques:

« – une politique économique efficace, moteur de prospérité et garante d'un État social solide;

- *une politique sociale ciblée, fondée sur l'équité et la lutte contre la pauvreté;*
- *une politique énergétique ambitieuse, axées (sic!) sur l'efficacité, les énergies renouvelable et la transition climatique;*
- *une politique sociétale moderne, protectrice des droits et des libertés fondamentales. »*

Sous le leitmotiv « *Matenee wuessen* », le gouvernement entend proroger et élargir les efforts dans plusieurs domaines clés par des investissements correspondant à 4,5% du PIB: pouvoir d'achat, emploi, logement, croissance démographique et aménagement du territoire, énergie, souveraineté numérique, résilience nationale. 46% des dépenses de l'État central seront destinées aux mesures sociales.

La Chambre soutient cette approche et les objectifs affichés, qui, du moins en théorie, sonnent très positifs. Maintenant, il s'agit de mettre en œuvre des mesures concrètes, en respectant les valeurs énoncées. Cela vaut aussi pour les décideurs politiques, et notamment pour le gouvernement, et plus précisément en matière de solidarité, de dialogue social et de l'État de droit (voir à ce sujet les développements ci-après sub III. « 4. *Le déclin de la démocratie, de la solidarité et du dialogue social* »).

2. Les mesures du projet de budget

Le projet de loi budgétaire sous avis énumère quatorze priorités politiques à mettre en œuvre: logement, fiscalité, mobilité et travaux publics, environnement, digitalisation, fonction publique, économie et énergie, défense, éducation, enfance et jeunesse, emploi, famille, inclusion, cohésion sociale et accueil, sécurité sociale, affaires intérieures, solidarité internationale.

Si la Chambre soutient les investissements dans tous ces domaines, certains appellent des remarques plus particulières.

a) *Logement*

Tout comme les années précédentes, le projet de budget énonce encore une fois que « *le logement constitue une priorité absolue du gouvernement* ». Il rappelle par la suite quelques mesures que le gouvernement juge comme essentielles pour lutter contre la crise du logement, dont la revalorisation des aides au logement, mais aussi la stratégie d'acquisition foncière pour la construction de logements abordables d'une part et de projets de logements VEFA d'autre part.

La Chambre est favorable à l'adaptation des aides au logement, mais elle ne peut s'empêcher de réitérer sa réticence face à la mesure d'acquisition de projets de logements VEFA, qui a pour effet de maintenir à un niveau élevé les prix des logements sur le marché et de retirer de ce dernier des logements accessibles aux particuliers.

Depuis des années, la Chambre fait en vain des propositions pour lutter contre la crise du logement, qui est le résultat de décisions, voire de l'inaction des responsables politiques pendant des décennies. Le problème en la matière est structurel est non plus conjoncturel. Le gouvernement en fonction n'agit pas non plus de manière efficace pour combattre les causes de cette crise (évolution démographique, offre de logements largement insuffisante par rapport à la demande, spéculation, surrégulation, etc.), mais il continue au mieux à apaiser les symptômes de celle-ci (notamment à travers des aides octroyées aux acquéreurs et locataires d'un logement). Selon l'étude Polindex 2025, 69% des Luxembourgeois et 68% des résidents étrangers estiment d'ailleurs que le gouvernement n'a pas réussi à contenir l'inflation des loyers ni à rendre le logement plus abordable⁴. D'après une publication internationale⁵, les personnes qui acquièrent un logement en propriété au Luxembourg doivent en moyenne dépenser pendant une durée de quarante années la moitié de leurs revenus pour le financement du logement. Suivant les chiffres de l'Observatoire de l'habitat, les ménages au Luxembourg consacrent en moyenne entre 32,5% et 35% de leurs revenus au logement, ce taux d'effort ayant augmenté de manière significative depuis 2012⁶. Les prix des logements au Luxembourg sont par ailleurs largement supérieurs à

4 Polindex 2025, Université du Luxembourg et ILRES, septembre 2025, <https://www.chd.lu/de/node/3159>

5 BestBrokers.com, The global cost of homes in 2024 comparing the real mortgage interest rates and home prices around the world, 17 September 2024

6 Observatoire de l'habitat, Coût du logement: une comparaison du Luxembourg avec la France, la Belgique et l'Allemagne, 10 octobre 2024, https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2024/10-octobre/10-logement-europe-note-40.html

ceux de la région frontalière⁷: en 2024, le prix par mètre carré d'un appartement au Luxembourg était de 9.713 euros, alors qu'il était de 2.488 euros en Lorraine et de 2.678 euros en Wallonie par exemple.

Les quelques mesures qui avaient été adoptées à travers la loi du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement n'ont pas été prolongées au-delà du 30 juin 2025. L'efficacité de ces mesures, dont la plupart se sont adressées aux investisseurs, reste d'ailleurs à démontrer, puisque l'augmentation du nombre des ventes de logements qui a été constatée en 2024 concernaient surtout des logements existants (et non pas des logements en construction du fait de l'insécurité liée à l'achèvement de tels logements et à l'augmentation des coûts afférents, notamment en cas de clause d'indexation) et elle était influencée par d'autres facteurs, dont la diminution des taux d'intérêt. En tout cas, elles n'ont pas eu l'effet escompté sur les prix sur le marché. Le ministre des Finances et certains députés avaient eux-mêmes indiqué que les mesures risqueraient d'avoir un effet négatif, conduisant à une hausse des prix⁸. Les chiffres publiés par l'Observatoire de l'habitat confirment cette évolution⁹. Du moins, les mesures n'ont pas réussi à endiguer la hausse des prix des logements, ceux-ci ayant en effet encore progressé récemment de 4,5% d'avril à juin 2025, ce qui correspond à la hausse moyenne des prix qui peut être constatée depuis des années¹⁰. Une étude publiée en janvier 2025 par trois chercheurs du LISER¹¹ confirme en outre les craintes que la Chambre exprime depuis des années, à savoir que les incitations fiscales destinées en priorité aux investisseurs aggravent la crise du logement et que la construction de logements abordables et publics n'a pas d'impact sur la hausse des prix sur le marché privé.

La Chambre approuve que la hausse à 40.000 euros du crédit d'impôt dit « *Bëllegen Akt* » ait au moins été pérennisée par le gouvernement, pour soutenir les primo-acquéreurs d'un logement à des fins d'habitation principale.

Ensuite, la Chambre met en garde contre des mesures qui ont pour conséquence de pénaliser injustement des citoyens qui sont détenteurs de terrains constructibles. Or, des mesures dans ce sens sont en cours d'élaboration par le gouvernement, notamment à travers les projets de lois n° 8082 sur l'impôt foncier, n° 8534 portant modification de la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « *Fonds du Logement* » et n° 8535 portant modification de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable.

Le projet de loi n° 8082 prévoit entre autres l'introduction de deux nouveaux impôts: l'impôt national à la mobilisation de terrains et l'impôt national sur la non-occupation de logements. Le propriétaire d'un petit terrain constructible pouvant accueillir un seul logement décent qui souhaite construire, mais qui n'a pas les moyens financiers pour ce faire à brève échéance sur son terrain sera sanctionné par un impôt qui pèse lourd, alors qu'un investisseur fortuné qui est propriétaire de nombreux grands terrains a les moyens de payer l'impôt sans que celui-ci constitue une sanction pour lui.

Les projets de lois n°s 8534 et 8535 se proposent de modifier la législation nationale dans le sens que le logement abordable est considéré comme étant d'utilité publique. Cette modification a pour conséquence que l'État peut procéder à des expropriations sans motiver celles-ci. Mis à part que la légitimité d'une telle modification de la loi est contestable au vu de l'État de droit, du droit constitutionnel de propriété et de l'objectif légal d'une expropriation (selon lequel la propriété concernée doit être destinée à un usage public, ce qui n'est pas le cas d'un logement), une telle expropriation peut là encore être une mesure de sanction pour les petits propriétaires. Du point de vue de la compensation financière, l'État peut plus facilement saisir la propriété d'un terrain unique appartenant à un petit propriétaire que saisir un grand terrain ou un ensemble de terrains appartenant à un grand propriétaire foncier.

7 Observatoire de l'habitat, Note 43: Marchés immobiliers dans l'aire fonctionnelle du Luxembourg, 17 octobre 2025, <https://logement.public.lu/fr/publications/observatoire/note-43.html>

8 <https://www.chd.lu/lu/prolongation-mesures-logement-juin2025>

9 Observatoire de l'habitat:

- Le logement en chiffres n° 17, mars 2025, <https://logement.public.lu/fr/publications/observatoire/logement-en-chiffres-17.html>;
- Le marché immobilier résidentiel au 1^{er} trimestre 2025, 25 juin 2025, <https://logement.public.lu/fr/publications/observatoire/rapport-analyse-18.html>

10 STATEC et Observatoire de l'habitat, Le logement en chiffres n° 18 au deuxième trimestre 2025, 24 septembre 2025, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/logement-chiffres/2025/logement-02-25.html>

11 LISER, A 'gentrification regime' change: The fiscal roots of buy-to-let gentrification in Dudelange, Luxembourg, 9 janvier 2025, <https://liser.elsevierpure.com/en/publications/a-gentrification-regime-change-the-fiscal-roots-of-buy-to-let-gen>

Si la Chambre approuve la volonté politique de libérer des terrains constructibles afin de construire plus, et plus vite, elle met en garde contre des mesures qui ont un effet contreproductif au détriment des ménages non fortunés.

b) Fiscalité

Fin juin/début juillet 2025, le ministre des Finances a présenté les contours de la réforme fiscale qui est annoncée depuis des années déjà¹². Les objectifs de cette réforme devraient notamment être les suivants:

- la réforme tiendra compte de la réalité sociale et des différents modes de vie et compositions familiales;
- les classes d'impôt 1, 1a et 2 actuellement applicables seront supprimées;
- un impôt individualisé sera introduit selon un nouveau barème R, basé sur le barème de l'actuelle classe 1a;
- le taux d'imposition maximal actuellement applicable sera maintenu;
- l'abattement extraprofessionnel de 4.500 euros par an, accordé aux époux (et aux partenaires sous certaines conditions) réalisant tous les deux un revenu professionnel, sera intégré dans le nouveau barème R;
- aucun contribuable ne devrait subir une perte financière (ce dont la Chambre doute au vu des pistes présentées et notamment vis-à-vis des personnes appartenant actuellement aux classes d'impôt 1a et 2);
- l'entrée en vigueur de la réforme est prévue pour le 1^{er} janvier 2028;
- une période transitoire de vingt années sera prévue, durant laquelle les couples mariés ou pacsés bénéficiant des avantages fiscaux liés à la classe d'impôt 2 pourront décider de rester dans le régime actuel ou opter irréversiblement pour le nouveau régime.

Plusieurs questions se posent d'ores et déjà pour la Chambre quant aux pistes annoncées, même si, à ce stade, les tenants et les aboutissants de la réforme projetée ne sont pas encore connus:

- de quelle manière seront pris en compte les enfants vivant au ménage d'au moins un de leurs parents?
- quel est le sort réservé aux maints crédits d'impôt qui existent actuellement et qui, dans un système de barème unique, sont susceptibles d'avoir des effets de distorsion de l'impôt finalement dû?
- de quelle manière sera-t-il tenu compte du coût de vie des personnes monoparentales vivant seules avec leurs enfants, coût qui peut être plus élevé pour une telle personne par comparaison avec une personne célibataire sans enfants à charge, alors que les deux personnes subissant le même impôt d'après le barème R?
- a fortiori, comment le gouvernement entend-il différencier entre les monoparentaux qui vivent, en fait, seuls avec leurs enfants, sans concubin et qui prennent donc réellement en charge l'entièreté des frais relatifs à leur ménage, et les couples pacsés ou en union libre qui vivent avec leurs enfants respectifs dans un seul et même ménage au sens économique et qui pourvoient donc ensemble aux charges de ce ménage biparental?
- est-ce que, à l'expiration de la période transitoire de vingt ans, les personnes bénéficiant des avantages liés à la classe d'impôt 2 ne risquent pas de perdre ces avantages et ne serait-il pas mieux de maintenir les personnes concernées à vie dans cette classe pour éviter une telle situation (de l'avis de la Chambre, un tel maintien devrait être prévu dans le cadre de la réforme projetée)?
- les périodes transitoires à imposition allégée existant actuellement en classe 2 pendant trois ans après le divorce ou le décès du conjoint disparaîtront nécessairement en présence d'un barème unique: ces atténuations tarifaires seront-elles remplacées par un autre mécanisme?
- est-ce que l'obligation d'un établissement séparé et en commun avec émission d'un bulletin sera maintenue pour les revenus communs d'un couple marié imposé individuellement?
- comment va être évité un double emploi et organisé le recoupement des données introduites par la déclaration individuelle de chaque époux (la déclaration d'impôt commune étant supprimée), et quel rôle jouera, dans ce processus, le secret fiscal?

¹² <https://www.chd.lu/fr/node/3083>

Selon le ministre des Finances, les coûts estimés pour réaliser la réforme fiscale se chiffrent entre 800 et 900 millions d'euros par an pour l'État (une somme qui devrait être partiellement compensée par le déclenchement de tranches indiciaires dans les deux années à venir), « *un prix à payer* » pour basculer vers un nouveau système qui tient compte des réalités sociales.

Si la Chambre comprend les questions et critiques présentées par d'aucuns en relation avec les ressources du financement de la réforme, elle partage ici la position du ministre des Finances, tout en soutenant malgré tout une gestion prudente des finances publiques au vu de la situation de celles-ci (voir les développements ci-avant sub « *I. Perspectives économiques et financières* »). Elle rappelle que l'argument lié aux crises auxquelles le monde et le Grand-Duché sont actuellement confrontés ne saurait être utilisé à l'infini pour éviter de procéder à une réforme tellement importante et pour justifier le maintien en vigueur d'un système fiscal qui trouve ses origines dans la législation imposée au Luxembourg durant l'occupation allemande pendant la Deuxième Guerre mondiale et qui est donc largement dépassé, partiellement injuste et incompréhensible pour le commun des mortels.

La Chambre attend avec impatience cette réforme, qui est due depuis longtemps. Elle relève à cet égard encore une fois, comme elle l'a déjà fait les années passées, qu'il faudra revoir complètement le système d'imposition des personnes physiques pour achever une plus grande égalité fiscale et sociale. En effet, hormis la retenue à la source, il y a maints autres facteurs d'imposition à prendre en compte dans le cadre de la réforme fiscale pour achever une imposition plus juste (imposition du capital, du patrimoine immobilier, des participations financières, etc.). Sur ce point, le ministre des Finances a cependant énoncé qu'un impôt sur la fortune ne sera pas rétabli, un tel n'étant pas prévu par l'accord de coalition. En tout cas, la réforme ne devra pas creuser les écarts entre les contribuables.

De plus, il faudra procéder dans le cadre de la réforme une fois pour toutes à l'adaptation des nombreux montants et dépenses fiscalement déductibles, qui ont été introduits il y a longtemps, mais qui sont devenus obsolètes ou qui n'ont jamais, ou plus depuis longue date, été adaptés à la hausse: forfait pour frais d'obtention des revenus de location de biens, plafonds de déduction des dépenses spéciales et des charges extraordinaires, etc.

Vu qu'il s'agit en l'occurrence d'une réforme d'envergure affectant l'ensemble de la population, la Chambre rappelle que celle-ci devra être réalisée en concertation avec les partenaires sociaux, et a fortiori en raison de la situation désastreuse actuelle en matière de dialogue social et de la manière dont le gouvernement procède dans d'autres dossiers.

Concernant la réduction de la charge fiscale des personnes physiques, le ministre des Finances a exprimé, lors de la réunion des ministres des finances des pays germanophones en date du 25 août 2025, sa volonté de relancer éventuellement une « *Loi Rau reloaded* » en vue de mobiliser du capital et de promouvoir l'investissement dans les petites et moyennes entreprises. L'idée est celle de faire bénéficier d'un avantage fiscal les personnes physiques qui investissent dans une telle entreprise. La Chambre relève que ce sont majoritairement les contribuables fortunés qui disposent des moyens financiers pour investir dans des entreprises et qui bénéficient donc de tels avantages fiscaux. Elle plaide pour l'adoption de mesures fiscales qui bénéficient également aux personnes les moins fortunées et de la classe moyenne, voire des ménages affectés par la précarité (par exemple à travers une augmentation de la possibilité de déduire fiscalement leurs charges: dépenses spéciales, etc.).

Dans ce contexte, et dans l'attente de la mise en œuvre de la réforme fiscale qui est projetée pour 2028, la Chambre réitère aussi ses demandes de procéder au plus vite à l'adaptation du barème de l'impôt afin d'y neutraliser entièrement l'inflation des années passées ainsi que de remettre en place un mécanisme d'adaptation automatique du barème au coût de la vie pour réduire la charge fiscale des personnes physiques.

Le projet de loi budgétaire sous avis mentionne la mise en œuvre de certaines mesures fiscales « *axées sur l'attractivité du Luxembourg* », y compris:

- l'introduction d'un nouveau crédit d'impôt destiné à inciter les personnes physiques à investir dans les jeunes entreprises innovantes et à soutenir ainsi la diversification et la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, et
- la modernisation du régime de l'intéressement aux surperformances touché par les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs.

Dans le cadre de la présentation du projet de budget, le ministre des Finances a par ailleurs annoncé la réduction supplémentaire de 1% du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) à partir de l'année fiscale 2027, après la diminution de 17% à 16% (de 15% à 14% pour les petites entreprises) de ce taux au 1^{er} janvier 2025.

La Chambre met en garde contre l'adoption de mesures aggravant davantage l'écart entre la charge fiscale des personnes physiques et celle des personnes morales. Les contribuables personnes physiques supportent largement la majorité des recettes publiques provenant des impôts directs.

Il ressort d'ailleurs d'une note de recherche publiée le 23 septembre 2025 par la Chambre des députés¹³ que, en raison des stratégies d'optimisation fiscale utilisées par les entreprises, multinationales surtout, il y a un écart systématique au Luxembourg entre le taux d'imposition légal combiné de l'IRC et de l'impôt commercial communal (29,22% en 2016, 27,08% en 2017 et 23,87% en 2025) et le taux effectif réellement payé (estimé à se situer seulement entre 1% et 8% pour la période de 2011 à 2017). Pour la période après 2017, les auteurs de la note de recherche estiment que *« la mise en place de réformes européennes telles que les directives sur la lutte contre l'évasion fiscale (« anti-tax avoidance directive » ou « ATAD ») (...) ont probablement influencé l'évolution des taux effectifs d'imposition, et un examen des pratiques actuelles est nécessaire pour évaluer leur impact réel »*.

Dans le cadre de la réforme des retraites et pensions lancée par le gouvernement, le texte budgétaire énonce une augmentation de la déduction fiscale annuelle des versements réalisés dans le cadre du troisième pilier de la prévoyance vieillesse afin de promouvoir celui-ci ainsi que l'introduction d'un abattement fiscal pour les assurés ayant rempli les conditions pour le bénéfice d'une pension de vieillesse anticipée mais qui continuent volontairement leur activité professionnelle jusqu'à l'âge légal de départ en pension. Ces mesures sont prévues par le projet de loi n° 8640. La Chambre renvoie à son avis afférent n° A-4332 de ce jour.

Au vu de sa réticence face à la réforme en question entreprise par le gouvernement (voir les développements ci-dessous sub III. « 6. *La réforme des retraites et pensions* »), la Chambre est hésitante envers ces mesures de déduction fiscale pour les personnes physiques, même si elle soutient en général les soulagements fiscaux pour ces dernières. En effet, le caractère forfaitaire du nouvel « *abattement de maintien dans la vie professionnelle* » crée un effet dégressif paradoxal qui incite davantage les travailleurs les plus vulnérables (revenus modestes, métiers pénibles, espérance de vie réduite) à prolonger leur activité professionnelle, alors que ceux-ci sont objectivement les moins en mesure de le faire. Au vu de l'abondance des crédits d'impôt créés tous azimuts au cours des dernières années, il convient de relever qu'une telle option n'est même pas évoquée en l'espèce. Quant à la mesure qui encourage le recours au troisième pilier de la prévoyance vieillesse, la Chambre ne peut s'empêcher de la critiquer, puisqu'elle estime qu'une telle va à l'encontre du fondement du régime de pension, qui est basé sur le premier pilier.

Lors de la présentation du projet de budget pour l'exercice 2026, le ministre des Finances a par ailleurs rappelé le projet du gouvernement d'introduire une bonification d'impôt de 922,50 euros par enfant et par an pour le parent qui ne bénéficie pas de la modération de la classe d'impôt 1a (en cas de garde alternée de l'enfant). La Chambre approuve cette mesure.

c) Mobilité et travaux publics

Le gouvernement entend poursuivre les investissements dans le développement des moyens de transport et des infrastructures afférentes, y compris dans la mise en place de « *mesures nécessaires pour l'amélioration du trafic routier* ».

Dans ce cadre, le projet de loi mentionne que, « *sur le réseau routier, les aménagements autoroutiers et les mesures de sécurisation des routes nationales marquent des avancées significatives* », sans fournir plus de précisions y relatives. La Chambre met en garde contre l'adaptation du réseau routier par des dispositifs contreproductifs qui ont pour effet de freiner le trafic routier et de causer des dommages (mise en place de trottoirs traversants, de trottoirs élevés, de rétrécissements des chaussées, de zones 30 ou 20 partout sur les routes constituant des axes de trafic principaux, etc.).

d) Environnement et énergie

En matière de l'indépendance énergétique, le projet de loi mentionne entre autres, comme l'année passée, le préfinancement des installations photovoltaïques, pour renforcer la souveraineté énergétique, améliorer la compétitivité et réduire les émissions.

¹³ Chambre des députés, Note de recherche scientifique sur la compétitivité fiscale du Luxembourg, 23 septembre 2025, <https://www.chd.lu/fr/note-scientifique-competitivite-fiscale-Luxembourg>

La Chambre est favorable à cette disposition. Mais les administrations concernées doivent être mises en mesure de la mettre en œuvre.

Pour ce qui est des prix énergétiques, il est énoncé à l'exposé des motifs que, « *en 2026, la baisse attendue des prix du pétrole, combinée aux mesures gouvernementales sur les tarifs de l'électricité (correspondant à une réduction de 9% sur l'ensemble de l'année), devrait entraîner une diminution des prix de l'énergie de près de 7%.* ». La Chambre émet des doutes quant à cette affirmation relative à la diminution des prix. En effet, les prix de l'énergie sont actuellement très volatiles.

Dans ce contexte, la Chambre désapprouve la suppression projetée des aides étatiques pour les chaudières à bûches de bois et les chaudières à plaquettes de bois (pour remplacer une chaudière au fioul par exemple) qui est prévue par le projet de loi n° 8585, sur la base de la directive (UE) 2023/2413. Il s'agit là bien d'énergies renouvelables, alors surtout que ces combustibles sont fabriqués à partir de résidus de bois. Paradoxalement, cette directive européenne, adoptée au nom de la transition énergétique, affaiblit une filière de production d'énergie renouvelable et locale, pourtant essentielle à l'indépendance énergétique dont l'Union européenne fait un objectif primaire. Par ailleurs, il semble que les aides pour les chaudières à granulés de bois (pellets) soient maintenues, ce qui est d'autant plus illogique.

Concernant l'objectif de décarbonisation, le projet de loi budgétaire énonce que « *la dimension de la décarbonisation vise une réduction de 55% des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 et la neutralité climatique d'ici 2050* », et que « *des objectifs sectoriels couvrent l'industrie, le transport, les bâtiments, l'agriculture et les déchets* ».

La Chambre met en garde contre l'adoption de mesures destinées à faire supporter aux personnes physiques la charge de la pollution environnementale causée par les entreprises. Les particuliers ne doivent pas être vus comme l'élément compensateur pour la pollution industrielle. Des pistes politiques adoptées, entre autres par l'Union européenne, dans l'objectif de décarbonisation vont toutefois dans ce sens, ce qui est fortement contestable.

Ensuite, la Chambre rappelle qu'il n'existe pas de définition (scientifique) claire et univoque de la notion de « *neutralité climatique* ». De plus, il n'existe pas de définition juridique de cette notion. Utiliser une telle notion vague pour imposer des règles à la population comporte un risque important pour les droits et libertés fondamentaux. Il est d'autant plus grave que l'article 41, alinéa 2, de la Constitution crée un flou juridique à cet égard, comme la Chambre l'avait signalé dans son avis sur la proposition de révision constitutionnelle n° 7755.

Dans le cadre des prix de l'énergie, il y a par ailleurs lieu de mentionner le prix de l'eau. L'article 4 du projet de loi budgétaire prévoit une augmentation de 26,4% des taxes de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées à partir de l'année 2026! Le but de cette augmentation est, selon le commentaire afférent, « *d'adapter lesdites taxes à l'évolution des prix* », la hausse proposée reflétant « *l'augmentation mobile des salaires entre l'année 2015 et l'année 2026* », puisque les taxes n'auraient plus été adaptées depuis 2015.

Cette taxation vient s'ajouter à la nouvelle tarification conséquente de l'eau appliquée au cours des années 2024 et 2025 déjà par les communes. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2024, les communes sont tenues d'appliquer le principe du pollueur-payeur en matière d'usage de l'eau, ce qui a entraîné une hausse des tarifs dans de nombreuses communes depuis cette date.

La Chambre met en garde contre les conséquences de cette augmentation du prix de l'eau pour les ménages, notamment pour ceux à revenu modeste. L'eau est une ressource essentielle pour tout un chacun. Chaque personne doit y avoir accès. Pour éviter d'aggraver la situation des ménages en situation de précarité, la Chambre demande au gouvernement d'analyser l'impact de l'augmentation des taxes en question et d'adapter le cas échéant les aides financières destinées aux personnes vulnérables.

e) Fonction publique

L'article 9 du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2026 prévoit la création de maximum 1.599,75 nouveaux postes auprès de l'État pour le renforcement de personnel occupé à titre permanent et à tâche complète ou partielle (tant pour les services administratifs que pour les différents ordres d'enseignement), hormis le recrutement supplémentaire pour des postes spécifiques et hormis le remplacement de titulaires de postes devenant vacants (par exemple en cas de départ à la retraite).

Parmi les postes spécifiques susvisés figurent notamment les postes occupés sous le régime de l'employé de l'État par des personnes qui ont une nationalité autre que celle d'un État membre de l'Union européenne et qui ne doivent pas satisfaire à la condition de connaissance des trois langues administratives du Luxembourg (article 10 du projet de loi).

Le recrutement sous ce régime dérogatoire est entre autres prévu dans le domaine de l'enseignement. La Chambre rappelle que le personnel enseignant (de même que le personnel psycho-social, etc.) doit avoir la connaissance des trois langues officielles du Luxembourg. Cela devrait également valoir pour les écoles internationales, qui sont en effet des institutions publiques au même titre que les autres écoles et lycées publics. La communication entre partenaires scolaires ne pourra guère fonctionner si un membre du personnel ne parle que le français ou l'allemand par exemple.

En outre, la Chambre rappelle que le recrutement du personnel doit se faire prioritairement sous le statut du fonctionnaire, avec toutes les conditions applicables à ce statut, et que l'engagement de « tiers » doit être strictement limité au minimum, aux cas de nécessité absolue. Cela vaut d'ailleurs non seulement pour le domaine de l'enseignement, mais de façon générale pour toute la fonction publique. Selon l'article 10 du texte sous avis, et comme chaque année, le recrutement sous le régime dérogatoire est aussi prévu auprès d'« autres services » (20 postes), sans que le dossier fournisse toutefois des précisions quant aux administrations concernées.

La Chambre rappelle aussi que l'État doit toujours favoriser le recrutement de personnel à durée indéterminée (sous le statut du fonctionnaire si les conditions légales sont remplies) au lieu de recourir à des employés engagés à durée déterminée, voire à des experts externes coûteux.

D'après le projet de loi, « *le service aux citoyens est une des principales missions d'un État moderne* ». La Chambre partage ce point de vue. La population au Luxembourg a besoin d'un État fort et d'un appareil étatique muni d'une fonction publique solide, performante, qualifiée et engagée dans l'intérêt général, ce qui est d'autant plus important en temps de crise et face à la hausse générale de la pauvreté au Luxembourg. Il en est de même au niveau communal. Pour que les services publics aux citoyens puissent fonctionner de manière efficace, il faut évidemment investir dans ces services et dans leur personnel. La Chambre soutient toute mesure dans ce sens et elle met en garde contre des décisions politiques d'économiser au mauvais endroit, y compris pour ce qui est des frais de fonctionnement des administrations.

Le ministre des Finances a énoncé lors de la présentation du projet de budget que le gouvernement s'engage pour une fonction publique forte, en mentionnant entre autres une meilleure rémunération des agents à travers la mise en œuvre de l'accord salarial conclu le 29 janvier 2025 entre le gouvernement et la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP, qui prévoit une augmentation de 0,5% de la valeur du point indiciaire à partir de l'année 2026.

La Chambre signale que l'application de la réforme des retraites lancée par le gouvernement, et plus précisément la hausse des cotisations dans ce cadre, a pour effet de neutraliser cette augmentation. La rémunération ne sera donc au final nullement meilleure.

Les frais de fonctionnement des administrations doivent comprendre aussi l'investissement dans la formation des agents publics. Dans cet objectif, le projet de loi budgétaire énonce que « *l'évolution des crédits de l'INAP (section 12.03) tient compte des besoins en matière de formation générale des stagiaires et de formation continue des agents de l'État* » et des communes. Cette affirmation est toutefois curieuse, puisque le poste budgétaire en question passe de 8,1 millions d'euros (budget voté 2025) à 6,9 millions d'euros (projet de budget pour 2026), ce qui est une réduction de 1,2 million d'euros! La Chambre s'interroge sur les raisons à la base de cette diminution, le projet sous avis ne fournissant pas d'explications y relatives. En tout cas, elle s'oppose à des mesures ayant pour effet d'économiser au mauvais endroit, au détriment de la formation des agents publics, ces derniers devant être formés de manière adéquate face à leurs missions et à l'évolution de leur environnement de travail (entre autres au vu de l'avancement de la digitalisation dans les services publics).

Dans le contexte de la formation des agents publics, la Chambre tient à relever le respect de la réglementation relative à la procédure des commissions d'examen dans la fonction publique, y compris la désignation et le rôle des observateurs aux examens. Il s'avère que, dans la pratique, certaines administrations sont réticentes à appliquer correctement, ou essaient de contourner, cette réglementation, ce qui est inacceptable. L'observateur a un rôle très important pour garantir la bonne organisation et le bon déroulement des examens dans l'intérêt des candidats et des administrations et services publics. Il est dès lors impératif que les règles y relatives soient respectées à la lettre.

Pour cette raison, la Chambre souligne l'importance d'élaborer des dispositions légales, applicables à l'ensemble des administrations, services et établissements publics, déterminant des règles communes concernant les observateurs aux examens dans la fonction publique. Les travaux afférents sont en cours, conformément au point 7 de l'accord salarial du 29 janvier 2025.

Ledit accord prévoit par ailleurs que « *le subside pour observateurs passera de 37.185 € à 65.000 € par année et sera adapté à l'indice des prix à la consommation* ». Le crédit en question du budget de l'État est fixé à 65.000 euros par le projet de loi budgétaire sous avis pour l'exercice 2026, ce que la Chambre approuve. Les modalités d'adaptation « *à l'indice des prix à la consommation* » (sic! la Chambre suppose qu'il s'agit de l'adaptation à l'échelle mobile des salaires) ne sont cependant précisées nulle part. Que se passe-t-il en effet à chaque fois lorsqu'une tranche indiciaire est déclenchée? Est-ce que l'État doit alors verser à la Chambre le montant correspondant à la hausse du subside suite à ce déclenchement (+2,5%)? Dans un souci de clarté et de simplification, la Chambre recommande d'introduire une disposition légale relative à ce subside et d'y prévoir que celui-ci est déterminé au nombre indice 100, et qu'il est adapté en conséquence au 1^{er} janvier de chaque exercice budgétaire.

Afin de garantir le bon fonctionnement des services publics, le bien-être des agents joue également un rôle important. Le Ministère de la Fonction publique a publié le 14 octobre 2025 la deuxième édition de l'enquête sur la satisfaction des agents et les pratiques de management auprès de l'État luxembourgeois¹⁴. Les résultats de l'enquête sont globalement positifs, mais il en découle néanmoins aussi que des problèmes persistent. La Chambre relève qu'il faudra assurer un suivi de la situation et offrir un accompagnement réel aux agents qui rencontrent des problèmes.

La Chambre regrette que les résultats de l'enquête ne soient pas répartis en fonction des différents services et administrations. Or, les résultats varient évidemment d'une administration à l'autre. Dans le domaine de l'enseignement fondamental par exemple, une enquête séparée avait été menée en 2022 auprès du personnel enseignant. Cette enquête n'a pas été rendue publique par le Ministère de l'Éducation nationale, ceci intentionnellement, ce qui est inacceptable. En effet, les résultats de l'enquête étaient catastrophiques.

Dans la rubrique traitant de l'emploi, du chapitre sur les priorités politiques du projet de budget 2026, une modernisation du droit du travail est mentionnée, « *pour mieux tenir compte du contexte économique et sociétal actuel et [mettre] à disposition des salariés des outils leur permettant de mieux concilier leur vie professionnelle avec leur vie privée* ». La Chambre relève qu'il ne faudra pas oublier la fonction publique dans ce cadre.

Parmi les pistes choisies par le gouvernement pour améliorer le bien-être au travail et la conciliation de la vie familiale avec la vie professionnelle des agents publics figure la création de 160 nouvelles places dans des espaces de coworking décentralisés en 2026. La Chambre est favorable à la mise en place de tels espaces, mais elle fait remarquer qu'un cadre de règles y relatives fait actuellement défaut (voir à cet égard les observations formulées ci-après sub III. « *1. Les réformes administratives et de la fonction publique* »).

Au cours des années passées, de nombreux postes ont été créés dans la fonction publique (+42% entre 2016 et 2024), mais il n'en reste pas moins que les services publics font face à des difficultés croissantes de recrutement, comme il est énoncé au projet de loi budgétaire. Ainsi, selon le texte, « *au mois d'octobre 2025, environ 850 postes de renforcement restent vacants* », notamment en raison d'« *un vivier de talents limité et la recherche par l'État-employeur de profils de plus en plus qualifiés et spécialisés* ».

Pour remédier aux difficultés de recrutement, le gouvernement procède actuellement à une réforme des examens-concours et des épreuves de langues pour l'accès aux postes dans la fonction publique étatique et communale. Dans ce contexte, la Chambre souligne que les difficultés de recrutement rencontrées dans la fonction publique ne doivent pas être compensées par une édulcoration des conditions d'accès aux postes vacants, y compris, le cas échéant, au niveau de la connaissance des langues. Les agents publics doivent disposer de compétences solides pour que la fonction publique puisse offrir un service de qualité aux citoyens.

La Chambre, même si elle est d'accord que l'État doit rester prudent quant aux dépenses publiques, se distancie par ailleurs d'opinions exprimées récemment par d'aucuns, selon lesquelles les services

¹⁴ https://mfp.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement2024%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2025%2B10-octobre%2B14-wilmes-enquete.html

de l'État ne seraient pas du tout efficaces. C'est notamment grâce à l'État, aux services publics et aux mesures de sauvegarde déclenchées à des moments clés que les crises auxquelles le Grand-Duché a été confronté ont pu être maîtrisées. Il suffit de mentionner la crise financière de 2008 à cet égard. L'État joue aussi un rôle primordial en matière de développement de l'économie. En outre, l'État, ensemble avec les communes, est le garant de la sécurité et de la protection sociales, de l'éducation, de l'entretien des voies publiques, etc. La Chambre invite tous les individus qui considèrent la fonction publique et les coûts y relatifs comme un fléau – et qui semblent d'ailleurs ignorer à quel point et dans quels domaines les agents publics sont partout présents dans la vie de tous les jours – à venir travailler auprès des services publics, que ce soit en tant qu'ambulancier auprès du CGDIS en cas d'un accident, en tant qu'agent de police lors d'une intervention en matière de lutte contre la criminalité, en tant qu'agent communal auprès du service de canalisation ou du service d'hygiène de la Ville de Luxembourg, en tant qu'agent des domaines auprès de l'Administration des ponts et chaussées pour l'entretien des routes en période hivernale, en tant que gardien auprès de l'Administration pénitentiaire ou en tant que soldat auprès de l'Armée, pour ne mentionner que quelques exemples les plus parlants. À voir alors s'ils critiquent encore le travail, l'efficacité et la rémunération des agents publics après avoir passé une seule journée dans ces services.

De plus, la Chambre se doit de rappeler que l'État n'est pas une entreprise. Les finalités du secteur privé et du secteur public sont totalement différentes. Les acteurs du secteur privé visent à maximiser les profits, alors que ceux du secteur public servent l'intérêt commun. L'opinion suivant laquelle la productivité de la fonction publique doit être améliorée, à l'instar d'une entreprise, est dénuée de tout sens.

Concernant la fonction publique, y compris les réformes en matière de digitalisation, la Chambre renvoie pour le reste au chapitre III. « *1. Réformes administratives et de la fonction publique* » ci-après.

f) Défense

Le projet de budget énonce que, « *dans un monde en proie à des tensions croissantes qui remettent en cause l'ordre multilatéral et face surtout à la guerre d'agression russe contre l'Ukraine qui constitue une menace sans précédent pour la sécurité et la stabilité européenne depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la nécessité de redynamiser la capacité de dissuasion et de défense de l'OTAN et au sein de l'UE est devenue une priorité* ».

Dans cet objectif, le projet de budget prévoit un effort de défense supplémentaire de 366 millions d'euros, pour atteindre un total de 1,3 milliard d'euros en 2026, suite à l'engagement pris par le gouvernement de mettre en œuvre graduellement l'objectif de consacrer 5% du RNB à la défense jusqu'en 2035 (actuellement le taux d'investissement du Luxembourg s'élève à environ 0,7%), objectif qui a été fixé par les États membres de l'OTAN lors du sommet de celle-ci en juin 2025. Le Luxembourg a en outre pris l'engagement d'atteindre 2% du RNB pour les investissements dans la défense à partir de 2025 déjà.

La Chambre comprend que le Luxembourg doit honorer ses engagements militaires au niveau international et elle soutient tous les investissements permettant à l'Armée d'exécuter ses missions. Elle tient néanmoins à présenter quelques critiques relatives à l'engagement susvisé et aux investissements en question.

La Chambre tient de prime abord à rappeler dans ce contexte que les soldats volontaires de l'Armée se trouvent dans une situation de vide juridique du fait que leur régime et les règles afférentes ne sont pas proprement déterminés par la loi. Afin de remédier aux problèmes qui se posent actuellement quant au régime légal lacunaire des soldats volontaires, il y a lieu de définir clairement et une fois pour toutes les règles applicables à ce personnel.

Dans sa déclaration de politique générale sur l'état de la nation le 13 mai 2025, le Premier ministre a « *constaté qu'une large majorité des partis a pleinement conscience de cette responsabilité* » et relevé qu'il serait « *fier que nous pouvons rassembler un large consensus national sur un sujet aussi complexe* ». Il a aussi relevé que « *nous devons être prêts à investir dans la paix* » et qu'« *un gouvernement responsable ne peut négliger la sécurité* », car « *sans sécurité, il n'y a pas de paix* ».

La Chambre souligne d'abord que le fait qu'une large majorité des partis politiques soient conscients de la nécessité des efforts en matière de défense ne veut pas dire du tout qu'il y ait « *un large consensus national* » sur ce sujet. En effet, la population n'a pas été consultée.

Ensuite, elle fait remarquer qu'« *investir dans la paix* » n'est pas synonyme d'« *investir dans la défense* », ou autrement dit dans la guerre. Elle rappelle à cet égard qu'il serait judicieux d'investir aussi plus de moyens dans la diplomatie, dans l'intérêt de la population, pour éviter les conflits au lieu de les provoquer et pour garantir la paix, les principes démocratiques et les droits de l'homme. Or, curieusement, un tel investissement n'est pas mentionné une seule fois par le gouvernement.

Le fait d'imposer à chaque pays membre de l'OTAN le respect du même pourcentage fixe d'investissement dans la défense, basé sur le seul PIB, sans tenir compte de la situation sociale, des moyens d'investissement et de la taille de la population par exemple, est irréfuté et déséquilibré. Pour le Luxembourg, investir 5% de son PIB aurait un impact énorme sur les finances publiques (apparemment 10% du budget de l'État ou 3 milliards d'euros par an). Le pays a demandé une dérogation, de sorte que c'est le RNB et non pas le PIB qui sert de base au calcul. Lors de la présentation du projet de budget pour l'année 2025, le gouvernement avait annoncé vouloir adopter une approche prudente relative aux finances publiques, en suivant une politique budgétaire responsable et soutenable sans prendre des risques. L'objectif devait être d'assainir les finances publiques et d'investir de façon prudente pour garantir que l'État dispose des ressources et fonds nécessaires pour pouvoir agir face aux défis futurs. La question qui se pose est donc celle de savoir avec quelles ressources le gouvernement entend financer l'engagement important d'augmenter les dépenses militaires. Lors de la déclaration du 13 mai 2025 – moment où l'objectif d'investissement projeté de la « *richesse nationale* » dans la défense, déterminé par l'OTAN, n'était pas encore 5%, mais 2% – le Premier ministre avait annoncé trois pistes de financement: un emprunt public dédié à la sécurité auquel des investisseurs privés peuvent souscrire, une redéfinition des priorités en matière de dépenses publiques, ainsi qu'un engagement de ressources extrabudgétaires via un fonds national auprès de la SNCI.

Concernant l'emprunt public (« *defence bond* »), à hauteur de 150 millions d'euros sur une durée de trois ans, le projet de loi n° 8633 sous avis introduit une exemption fiscale intégrale des intérêts d'emprunts obligataires de l'État perçus par des particuliers, l'objectif étant « *d'instaurer une mesure incitative et de soutien aux souscripteurs particuliers résidents au Grand-Duché de Luxembourg lorsqu'ils souscrivent à un tel emprunt souverain* ». Si le texte projeté est formulé de façon générale en visant tout emprunt obligataire de l'État, l'exemption en question joue toutefois seulement pour les emprunts obligataires dont la souscription et l'émission se situent dans la période du 15 janvier 2026 au 15 février 2026.

La Chambre est favorable à des emprunts obligataires auxquels les particuliers peuvent participer ainsi qu'à l'exemption fiscale afférente. Dans le passé, elle s'est prononcée à maintes fois pour une telle mesure, indépendamment des investissements dans la défense toutefois. L'État devrait émettre plus souvent de tels emprunts publics accompagnés d'une exemption fiscale totale pour financer des investissements bénéfiques au pays. En fonction des montants de souscription, la Chambre donne cependant à considérer que le mécanisme peut prioritairement être destiné aux investisseurs fortunés. Les conditions de souscription devraient être telles de permettre à toute personne physique, même non particulièrement fortunée, de bénéficier du mécanisme.

Selon la déclaration du Premier ministre le 13 mai 2025, « *un gouvernement responsable ne peut négliger la sécurité* ». Or, qu'en est-il de la sécurité civile (infrastructures, mesures d'approvisionnement en énergie, en aliments et en médicaments, services d'urgence, etc.)? Un renforcement des investissements dans ce domaine n'a pas été mentionné par le gouvernement à ce moment. Il en est de même en matière de sécurité intérieure (immigration illégale, criminalité transfrontalière, etc.).

La piste de redéfinition des priorités en matière de dépenses publiques, mentionnée par le Premier ministre dans sa déclaration du 13 mai 2025 et selon laquelle « *les budgets à venir devront tenir compte du fait que tous les projets d'infrastructure ne sont pas prêts au même moment* », n'est pas vraiment en phase avec la garantie de la sécurité civile de la population.

Le 13 octobre 2025, le gouvernement a du moins présenté pour la première fois une stratégie nationale de résilience¹⁵, dont l'un des objectifs est l'amélioration de la défense civile. La Chambre approuve cette initiative. Des mesures très concrètes font toutefois défaut jusqu'à présent.

La Chambre estime qu'il faudra faire un effort supplémentaire pour les investissements dans la sécurité civile, alors surtout que le Luxembourg est largement dépendant d'autres pays, entre autres de

¹⁵ https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2025/10-octobre/13-frieden-strategie-nationale-resilience.html

ces pays voisins (par exemple des travailleurs frontaliers dans le secteur de la santé, comme on l'a dû constater pendant la pandémie Covid-19). Ces investissements doivent faire partie intégrante de ceux dans l'intérêt de la défense et mener à une plus grande autonomie et souveraineté en cas de crise, sans toutefois abandonner la coopération et le soutien réciproque avec les autres pays (européens notamment). Le Premier ministre a d'ailleurs plaidé pour une plus grande souveraineté dans ce sens dans sa déclaration du 13 mai 2025, en relevant qu'une « *dépendance excessive d'autrui peut présenter un risque* ». La Chambre souligne depuis des années la nécessité de renforcer l'autonomie de fonctionnement du pays, ceci dans tous les domaines (économique, énergétique, alimentaire, etc.), ensemble avec les partenaires européens.

La sécurité de la population est par ailleurs basée sur un autre élément important, du moins pour ce qui est de la sécurité intérieure du pays, à savoir le maintien de la paix sociale, que les responsables politiques doivent assurer en permanence. S'y ajoutent le respect des valeurs démocratiques et de l'État de droit. Or, sur ces points, la politique est en train d'échouer gravement, et ce pendant un certain temps déjà (voir sur ce point les développements ci-après sub III. « 4. *Le déclin de la démocratie, de la solidarité et du dialogue social* » et « 5. *Le détachement européen vis-à-vis des citoyens* »).

Pour revenir aux investissements dans la défense, la Chambre comprend que le gouvernement entend investir plutôt dans les domaines de la technologie et de l'information (pour la surveillance, le support stratégique, etc.) que dans l'armement. Selon l'engagement pris par les pays membres de l'OTAN, l'objectif de consacrer 5% du PIB à la défense est cependant divisé en deux parties: 3,5% pour les dépenses militaires au sens strict (donc pour l'acquisition d'armes) et 1,5% pour des dépenses de sécurité au sens large (cybersécurité par exemple). Le Luxembourg devra donc bien investir dans l'armement conformément à l'engagement pris face à l'OTAN.

L'affirmation selon laquelle les pays de l'OTAN seront prêts à partir de 2035 pour se défendre utilement, qui a été faite lors du sommet de l'OTAN en juin 2025, est d'ailleurs curieuse. Est-ce que les ennemis potentiels de l'OTAN vont attendre jusqu'en 2035?

En outre, il est regrettable et perfide que certains acteurs du secteur privé profitent maintenant de l'occasion pour se mettre en exergue afin de soutenir l'armement et la guerre dans des buts de compétitivité économique et de profit. La légitimité de telles actions est aussi pour le moins douteuse.

Finalement, la Chambre tient à relever que les investissements dans la défense et la sécurité risquent de freiner les efforts en matière de protection de l'environnement. En effet, en vue de garantir la sécurité, il est incontournable de recourir à des matières premières, telles que les énergies fossiles, et à leur stockage (si on prend l'exemple des transports nécessaires en cas d'évacuation de la population: le pétrole est une matière première qui peut être stockée, ce qui n'est pas le cas de l'électricité). De l'avis de la Chambre, il est évident que la sécurité de la population et la survie de chaque individu doivent toujours primer les considérations purement environnementales, indépendamment de la situation (crise, guerre, catastrophe naturelle, etc.).

g) Éducation, enfance et jeunesse

Dans le domaine de l'éducation nationale, maintes réformes sont en cours. La Chambre renvoie à cet égard aux avis qu'elle émet sur les projets afférents.

Parmi les réformes en question, le projet de loi budgétaire mentionne par exemple le projet « *ALPHA – zesumme wuessen* », qui vise à diversifier les parcours linguistiques dans l'enseignement fondamental à partir de l'année scolaire 2026-2027 en offrant à côté de la filière d'alphabétisation en allemand une filière d'alphabétisation en français. Tout en n'écartant pas le principe d'une alphabétisation en français, la Chambre s'oppose au projet actuel et elle renvoie à son avis n° A-4278 du 15 octobre 2025 sur le projet de loi n° 8587 y relatif.

h) Famille, inclusion, cohésion sociale et accueil

Selon le projet de loi budgétaire, « *le gouvernement poursuivra sa politique d'inclusion, de vivre-ensemble interculturel et d'accueil en soutenant des mesures concrètes au profit des populations cibles qui comprennent les personnes handicapées, les personnes les plus démunies, les personnes âgées ainsi que toute personne qui vit ou travaille au Grand-Duché de Luxembourg et souhaite s'engager au niveau du vivre-ensemble interculturel. Ces actions viseront à promouvoir une inclusion sociale sans barrières* ». En outre, le texte prévoit que « *la protection du pouvoir d'achat reste au cœur de la politique* ».

budgétaire, à travers la pérennisation des allègements fiscaux et l'adaptation de certaines aides au coût de la vie, afin d'éviter une nouvelle réduction du revenu disponible des ménages ».

La Chambre se rallie entièrement à ces propos et elle soutient toute mesure favorable en vue de ces objectifs.

La lutte contre la pauvreté est un domaine absolument prioritaire de l'avis de la Chambre. Le gouvernement en a fait une priorité, du moins selon l'accord de coalition 2023-2028 et la déclaration du 13 mai 2025 du Premier ministre.

Afin de lutter résolument contre l'augmentation de la pauvreté, le gouvernement est en train d'élaborer un Plan d'action national pour la prévention et la lutte contre la pauvreté. C'est la première fois qu'un tel plan national est établi. Début octobre, le ministre de la Famille a annoncé que le plan introduira certaines nouvelles mesures pour l'année 2026, entre autres pour les ménages avec des pensionnés affectés par la précarité ainsi que pour les familles avec enfants (à travers une hausse des allocations familiales et une aide financière ciblée pour les familles qui se trouvent dans une situation précaire par exemple). La Chambre soutient ces mesures. Elle relève qu'il faudra aussi penser aux personnes célibataires qui vivent toutes seules et qui sont affectées par la précarité.

Les chiffres montrent que la lutte contre la pauvreté est en effet indispensable. Le taux de risque de pauvreté a atteint 18,1%, ou une personne sur cinq, de la population en 2024¹⁶, ce qui est un taux supérieur à la moyenne européenne de 16,2%¹⁷, même si le Luxembourg est le pays avec le PIB par habitant le plus élevé, non seulement en Europe¹⁸, mais aussi au monde¹⁹. La richesse du pays n'est pas le corollaire du bien-être financier (et en conséquence aussi social) de ses habitants. Les revenus et la richesse sont distribués de façon très inégale et l'écart entre riches et pauvres se creuse.

Sur le marché du travail, l'écart entre le nombre de personnes sans emploi (le taux de chômage s'élève à 6,1%²⁰) et le nombre de postes vacants devient de plus en plus grand.

La pauvreté n'affecte cependant pas seulement les personnes sans emploi, bien au contraire. En 2024, 40,06% des bénéficiaires de l'allocation de vie chère (AVC) ont été employés. Le pourcentage des bénéficiaires de l'AVC en emploi augmente par ailleurs constamment: à titre de comparaison, le taux était de 34,52% en 2021²¹. Cette évolution – qui est confirmée par l'étude « *Panorama social 2025* » de la Chambre des salariés²² – est inquiétante, d'autant plus que ces chiffres ne tiennent pas compte du grand nombre de personnes qui auraient droit aux aides financières, mais qui ignorent leur droit à celles-ci ou qui ne demandent pas les aides puisqu'elles ne savent pas comment procéder pour obtenir une telle.

La pauvreté est liée à plusieurs facteurs, mais notamment au coût de la vie au Luxembourg, qui reste très élevé. C'est ce coût de vie élevé qui anéantit d'ailleurs le pouvoir d'achat et les salaires élevés au Luxembourg par rapport à la moyenne européenne²³, même si, globalement, le pouvoir d'achat des ménages s'est amélioré en théorie²⁴. S'y ajoute que 14% des travailleurs au Luxembourg ont un salaire dit bas (correspondant à un salaire horaire brut inférieur ou égal à deux tiers du salaire médian du pays qui est de 24€/heure)²⁵. Le Grand-Duché occupe la troisième place au sein de l'Union européenne

16 STATEC, Statnews n° 8, 12 mars 2025, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2025/stn08-25-silc.html>; STATEC, Rapport « *Travail et Cohésion sociale 2025* », 12 novembre 2025, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2025/stn40-tcs-2025.html>

17 Eurostat, Taux de risque de pauvreté, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tespm010/default/table?lang=fr>

18 Eurostat, PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_10_10/default/table?lang=fr

19 Statista, Classement des pays ayant le PIB par habitant le plus élevé au monde en 2025, <https://www.statista.com/statistics/270180/countries-with-the-largest-gross-domestic-product-gdp-per-capita/>

20 ADEM, Communiqué de presse, 20 octobre 2025, <https://adem.public.lu/dam-assets/fr/publications/adem/2025/cp-cc-2025-09/cp-cc-2025-09-fr.pdf>

21 Réponse du ministre de la Famille à la question parlementaire n° 2471 du 17 juin 2025 sur les profils des bénéficiaires de l'allocation de vie chère au Luxembourg

22 Chambre des salariés, Panorama social 2025, 9 octobre 2025, <https://www.csl.lu/de/publications/dialogue-panorama-social-2025/>

23 Eurostat, Statistiques sur le salaire minimum, juillet 2025, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Minimum_wage_statistics

24 STATEC, Évolution du pouvoir d'achat et du taux d'épargne par niveau de vie, 14 janvier 2025, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/analyses/2025/analyses-01-25.html>

25 STATEC, Panorama sur le monde du travail luxembourgeois, 28 avril 2025, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/regards/2025/regards-01-25.html>

concernant le niveau des prix des services et biens de consommation. Par rapport à la moyenne de l'Union européenne, les prix ont été 32,8% plus élevés au Luxembourg en 2024²⁶. Ce sont surtout les coûts liés au logement et à l'énergie qui ont augmenté en une année, de juin 2024 à juin 2025²⁷. Malgré la contribution étatique aux frais liés à l'exploitation du réseau électrique, destinée à soulager les ménages et les entreprises (contribution qui est d'ailleurs prolongée pour l'année 2026), le prix de l'électricité a connu la plus forte hausse, ce qui est notamment la conséquence de la fin de la réduction temporaire des taux de TVA (suivant l'accord tripartite du 28 septembre 2022) avec effet au 1^{er} janvier 2024 et de l'augmentation des coûts d'exploitation du réseau d'électricité depuis le 1^{er} janvier 2025. À noter que les prix de l'énergie restent toutefois inférieurs à ceux des pays voisins et à la moyenne européenne.

La pauvreté des enfants est par ailleurs à la hausse au Luxembourg. Environ 30.000 enfants devraient être affectés par la précarité²⁸. Un enfant sur quatre est exposé au risque de pauvreté avec un taux de 24,1%, ce qui reste le groupe d'âge au taux de risque de pauvreté le plus élevé parmi la population²⁹.

La pauvreté des personnes âgées ne doit pas non plus être ignorée, même si le taux afférent de 9,4% (pour les personnes de 65 ans ou plus) est inférieur au taux général du risque de pauvreté³⁰.

Le Luxembourg ne peut certainement pas se vanter de la situation inquiétante de pauvreté.

À noter qu'une lutte efficace contre la pauvreté ne sert pas seulement à soutenir les personnes d'un point de vue financier pour qu'elles puissent vivre décemment, mais elle contribue aussi plus généralement à la paix sociale et à la sécurité publique, entre autres à travers une diminution de la criminalité, qui est souvent directement liée à la pauvreté. En effet, le taux de criminalité tend à être plus élevé dans les pays avec des sociétés inégalitaires³¹.

Pour renforcer la lutte contre la pauvreté, la Chambre avait présenté une panoplie de mesures au gouvernement fin septembre 2025 dans le cadre de la consultation sur l'élaboration du plan d'action national en la matière. Parmi ces mesures figurent les suivantes:

- renforcer et cibler plus la communication d'informations relatives aux aides publiques existantes dans tous les domaines (aides sociales et familiales, aides au logement, aides énergétiques, etc.), pour lutter contre le non-recours aux aides par les personnes qui y ont droit;
- simplifier les procédures pour demander et obtenir des aides;
- prévoir un accompagnement personnalisé des personnes affectées par la précarité (par exemple pour l'accès à l'emploi);
- garantir l'accès aux droits et services sociaux (santé et sécurité sociale), à l'éducation, à l'accueil et à la vie sociale, y compris par l'adoption de mesures destinées à réduire les barrières linguistiques;
- impliquer directement les personnes vulnérables dans l'élaboration des mesures sociales.

Pour ce qui est de l'intégration et de la participation à la vie sociale, le gouvernement est en train d'élaborer aussi un Plan national de l'accès à la culture, qui vise, « *dans une approche transversale, à identifier et mettre en œuvre des mesures concrètes pour réduire les inégalités d'accès et favoriser la participation culturelle de l'ensemble de la population, quels que soient l'âge, l'origine sociale, géographique ou culturelle* ».

La Chambre soutient ce plan.

26 Eurostat, Niveaux de prix comparatifs des biens et services de consommation, 19 juin 2025, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Comparative_price_levels_of_consumer_goods_and_services&action=statexp-seat&lang=fr

27 STATEC, Statnews n° 21, 7 juillet 2025, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2025/stn21-25-ipc.html>

28 Unicef, Bilan Innocenti, Child poverty in the midst of wealth, septembre 2023, https://www.unicef.lu/publications/bilan-innocenti-18/?_adin=11734293023

29 STATEC, Statnews n° 8, 12 mars 2025, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2025/stn08-25-silc.html>

30 STATEC, Ibid.

31 Université du Luxembourg, LISER et FNR, Comment évolue la pauvreté au Luxembourg?, 14 février 2025, <https://science.lu/fr/science-check/comment-evolue-pauvrete-luxembourg>

i) Sécurité sociale

Le système de sécurité sociale fait actuellement l'objet de difficultés concernant le financement, ou, du moins le régime d'assurance maladie-maternité³², qui « *fait face à une hausse continue des dépenses de santé, qui dépasse le rythme de croissance des recettes, laissant entrevoir un déficit structurel* », ceci à court et moyen terme. Selon le projet de loi budgétaire et le projet de loi sur la programmation financière pluriannuelle sous avis, le recul de l'activité économique depuis 2022 a des conséquences sur l'emploi, dans le sens qu'un net recul des créations d'emploi a pu être constaté, ce qui a des effets négatifs sur le financement du régime de sécurité sociale, puisque « *l'emploi constitue, à cet égard, la variable centrale du financement de la sécurité sociale* ». À côté du ralentissement du marché de l'emploi, le vieillissement de la population et l'élargissement du périmètre des prestations prises en charge par l'assurance maladie-maternité pèsent sur les dépenses de cette dernière.

Pour le cas où les réserves de l'assurance maladie-maternité devraient tomber au-dessous de 10% des dépenses courantes, cas qui devrait se produire en 2027 selon le gouvernement, il est prévu que les cotisations de sécurité sociale augmentent de 5,6% à 5,85% à compter de ladite année.

Face à la situation défavorable concernant l'assurance maladie-maternité, la Chambre s'étonne de l'affirmation suivante relative aux prévisions budgétaires, prévue par le projet de loi budgétaire:

« Le projet de budget prévoit une amélioration du solde des Administrations publiques en 2026, qui atteindrait -408 millions d'euros (-0,4% du PIB), reflétant la hausse du surplus de la Sécurité sociale. Cette évolution positive du solde de la Sécurité sociale provient d'une croissance des dépenses (+5,7%) moindre que celles des recettes (+7,5%). Celles-ci sont surtout influencées positivement par la hausse des cotisations. »

La Chambre suppose qu'il s'agit en l'occurrence de la hausse des cotisations projetée dans le cadre de la réforme des retraites lancée par le gouvernement.

Quoi qu'il en soit, la Chambre est d'accord qu'il faudra réagir face à la situation financière du régime d'assurance maladie-maternité.

Afin de combler une partie du déficit estimé, l'État s'est engagé à augmenter sa dotation forfaitaire annuelle de 20 à 59 millions d'euros sur la période de 2026 à 2030 pour contribuer aux charges revenant à la Caisse nationale de santé.

Suite à la réunion du comité quadripartite en 2024, plusieurs mesures à mettre en œuvre à court terme ont été retenues de concert entre les partenaires sociaux, pour achever une réduction (de l'ordre de 60 millions d'euros) des dépenses de l'assurance maladie, dont la maîtrise médicalisée de certaines prestations (telles que la prescription médicamenteuse, les analyses biologiques et les séances de kinésithérapie). D'autres mesures, réalisables à plus long terme – puisqu'elles requièrent une modification préalable des dispositions légales et réglementaires afférentes – permettraient de réduire les coûts de 80 millions d'euros supplémentaires: la lutte contre le gaspillage médicamenteux, le renforcement des moyens de contrôle des abus et de la fraude par la Caisse nationale de santé. Au total, des économies de 140 millions d'euros pourraient être achevées jusqu'en 2028. Selon le gouvernement, un premier bilan sur l'effet de toutes les mesures susmentionnées sera établi lors de la prochaine réunion quadripartite au printemps 2026.

La Chambre insiste pour que toutes les mesures nécessaires en vue de consolider la situation financière du régime d'assurance maladie-maternité soient adoptées dans le cadre du dialogue social, à travers une véritable négociation entre partenaires sociaux, aboutissant à des solutions trouvées ensemble, de façon consensuelle. Elle met en garde contre l'adoption de mesures par le gouvernement sans consensus, comme il a été procédé dans le cadre de la réforme des retraites et pensions.

Une gestion plus efficace des ressources disponibles, tout en ne remettant pas en cause les prestations des assurés (engagement que le gouvernement a pris, du moins jusqu'au premier trimestre 2028), est essentielle pour pérenniser le financement du système. Il faudra essayer de générer ainsi des recettes supplémentaires, pour éviter une augmentation des cotisations.

Par ailleurs, la Chambre souligne que le régime de sécurité sociale, et plus précisément celui de l'assurance maladie-maternité, est fondé sur le principe de la solidarité, qui ne doit pas être remis en

32 Ministères des Finances et de la Sécurité sociale, Comité quadripartite, 13 octobre 2025, https://gouvernement.lu/de/gouvernement/gilles-roth/actualites.gouvernement2024+fr+actualites+toutes_actualites+communiqués+2025+10-octobre+13-deprez-roth-quadrupartite.html

cause au détriment des assurés qui, indépendamment de leur situation sociale et financière, doivent avoir accès aux prestations de santé et de sécurité sociale.

Pour ce qui est du régime d'assurance pension où, selon le gouvernement, le déséquilibre croissant entre l'augmentation du nombre des retraités par rapport aux personnes actives cotisantes mettrait en péril la viabilité financière du système, la Chambre renvoie aux développements ci-après sub III. « 6. La réforme des retraites et pensions ».

*

III. DÉFIS ACTUELS

Comme chaque année, la Chambre profite de l'occasion pour présenter des observations quant à certains thèmes actuels qui lui tiennent à cœur dans le contexte du projet de budget de l'État.

1. Les réformes administratives et de la fonction publique

Dans sa déclaration de politique générale sur l'état de la nation le 13 mai 2025, le Premier ministre a évoqué à plusieurs reprises la volonté du gouvernement de simplifier les procédures administratives dans différents domaines.

La Chambre est toujours favorable à toute sorte de simplification administrative, dans la mesure où une telle constitue réellement une simplification tant pour les citoyens que pour les administrations et services publics et leurs agents.

Il y a maints domaines dans lesquels une simplification est nécessaire: logement, construction, environnement, aides étatiques sociales, etc. Or, la mise en œuvre des textes afférents n'avance pas vraiment. La raison en est entre autres la complexité des dossiers, ce qui est pour le moins paradoxal. Il en est ainsi par exemple du projet de loi n° 8395 relatif à la valorisation des données dans un environnement de confiance, qui vise à mettre en place le principe du « *once only* ». Ce projet introduit de nombreuses procédures et règles complexes nouvelles, notamment en matière de protection des données. Si l'application du principe du « *once only* » constitue une simplification des démarches pour les administrés, il est à craindre qu'elle renforce au contraire la charge administrative pour le personnel de l'ensemble des administrations et services publics, étatiques et communaux.

Cette crainte existe aussi pour d'autres projets mentionnés par le projet de loi budgétaire sous avis en tant que « *première étape (...) vers un data-driven public sector* »:

- « – *Data Factory – guichet national qui mutualise services et expertises pour transformer les données publiques en produits réutilisables et à forte valeur ajoutée;*
- *Catalogue national des données – service centralisé offrant inventaire, interopérabilité et partage sécurisé des jeux de données publics vers acteurs publics, privés et recherche; (...)*
- *Réseau de data stewards – désignation, dans chaque entité publique, d'agents garants de la qualité, du catalogue et de la réutilisation des données de leur organisme;*
- *4 LM (Modèle linguistique juridique large) – développement d'un modèle de langage de grande taille (Large Language Models, LLM) multilingue sur le corpus législatif pour automatiser analyses, conformité et accessibilité des textes publics. »*

La Chambre met par ailleurs en garde contre une simplification ayant pour effet d'automatiser les procédures, sans contrôle. Il en est ainsi par exemple de la possibilité d'effectuer les déclarations de l'impôt sur le revenu en ligne avec un assistant électronique ou de la déclaration d'impôt préremplie qui est proposée à certains contribuables par l'Administration des contributions directes depuis l'année d'imposition 2024. À défaut de contrôle, de telles procédures automatisées comportent des risques importants, tant pour les contribuables que pour l'administration.

La Chambre rappelle dans ce cadre en outre sa réticence face à la mise en place de « *chatbots* » et de l'intelligence artificielle dans les échanges avec les citoyens ainsi que de guichets numériques automatisés sans contact humain. De plus, elle rappelle qu'il ne faut pas oublier d'assurer l'accompagnement des personnes ayant des difficultés à se familiariser avec le monde numérique, la possibilité de recourir à des échanges traditionnels et non digitaux devant être conservée sans obstacles et sans coûts supplémentaires pour les personnes utilisant ces moyens.

Un domaine dans lequel la simplification administrative doit être renforcée, mais qui n'est pas particulièrement mentionné au niveau politique, est celui de la procédure législative et réglementaire.

La Chambre réitère à cet égard sa demande de digitaliser entièrement la démarche de transmission des avis dans le cadre de cette procédure. Elle propose de mettre en place une plateforme informatique unique, à laquelle tous les ministères et toutes les institutions intervenant dans la procédure législative et réglementaire auraient accès et qui permettrait aux organes émettant des avis de les publier et de les partager en temps réel.

Ensuite, la Chambre signale que les réformes de simplification dans le secteur public ne doivent pas aller de pair avec une privatisation des services publics. Or, telle est la tendance depuis des années. Les gouvernements successifs n'arrêtent pas avec l'adoption de mesures dans ce sens. La Chambre ne voit pas vraiment les raisons inhérentes à cette façon de procéder, à moins que les responsables politiques en tireraient un bénéfice, ce qu'elle voit mal, ou que ceux-ci essaient de procurer un bénéfice à certains acteurs du secteur privé en ayant recours au favoritisme, ce qui serait absolument contestable.

Il est pour le moins impressionnant que les gouvernements successifs continuent à essayer de contourner les règles de la fonction publique en recourant à des experts externes du secteur privé pour réaliser des projets que les administrations publiques sont parfaitement à même de réaliser elles-mêmes et en créant des établissements ayant des missions de service public, mais fonctionnant sous le régime de droit privé.

La Chambre dénonce en vain ces pratiques depuis des décennies. Or, le gouvernement en fonction continue sans gêne dans ce sens de la privatisation, entre autres à travers les mesures suivantes:

- la réorganisation du « *Film Fund* » (projet de loi n° 8303);
- la création de l'établissement public « *Centrale nationale d'achat et de logistique* » (projet de loi n° 8399);
- la création de l'établissement public « *Agence luxembourgeoise des médicaments et produits de santé* » (projet de loi n° 8491);
- la création de l'établissement public « *Initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport* » (projet de loi n° 8611);
- la création de l'établissement public « *Centre national de référence pour la promotion de la santé affective et sexuelle* » (projet de loi n° 8630);
- l'harmonisation des règles en matière de sécurité des bâtiments à travers l'intégration du Service national de la sécurité dans la fonction publique au sein de l'Inspection du travail et des mines (cf. loi budgétaire pour l'exercice 2025);
- la mise en place d'un guichet social sous la forme d'un groupement d'intérêt économique pour permettre aux personnes éligibles aux aides étatiques sociales d'obtenir des informations à un seul endroit (cf. projet de loi n° 8444).

L'affaire est d'autant plus grave que les responsables politiques qui procèdent de la sorte le font sciemment en violation d'engagements politiques antérieurs pris formellement, et même de la loi (notamment du statut général des fonctionnaires de l'État) et de la Constitution, sans aucune conséquence.

Concernant les réformes à entreprendre dans la fonction publique, maints dossiers sont en cours. Pour les deux réformes suivantes, prévues par l'accord du 21 janvier 2020 relatif à l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique et par l'accord salarial du 4 mars 2021, signés entre la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP) et le gouvernement, l'avancement semble être bloqué:

- la précision et la mise en conformité avec le droit européen des règles en matière d'aménagement du temps de travail dans la fonction publique;
- la création d'un cadre légal pour l'exercice du télétravail par les agents publics.

Comme chaque année, la Chambre relance un appel au gouvernement de faire avancer les travaux concernant ces réformes, afin que les textes afférents puissent être finalisés et entrer en vigueur au plus vite. Il y va de la protection des agents de l'État et communaux et, plus généralement, du bon fonctionnement des services publics.

Un domaine dans lequel il est nécessaire d'agir selon la Chambre est celui de la mise en place des espaces de travail partagés (« *coworking spaces* »). L'accord de coalition 2023-2028 prévoit le développement de tels espaces. Dans la fonction publique, trois sites accueillant de tels espaces ont déjà

été mis en place, à savoir à Schieren, à Clervaux et à Dudelange/Bettembourg. L'ouverture d'un quatrième site est prévue à Differdange pour le début de l'année 2026.

La Chambre approuve l'instauration de ces espaces, qui sont une alternative au télétravail pour les agents publics, notamment pour ceux qui n'ont pas la possibilité de travailler à leur domicile. Les espaces de coworking permettent par ailleurs un « *gain de temps en évitant des déplacements* » et ils « *constituent également un élément de développement durable et contribuent activement à la réduction des émissions de CO₂* »³³.

Cela dit, la Chambre note que le coworking n'est actuellement ni prévu, ni encadré par la législation applicable dans la fonction publique. Or, la mise en place de règles minimales et uniformes est essentielle pour garantir la bonne organisation de cette forme de travail, notamment au vu de la protection des agents, et pour éviter des abus. Ainsi, l'équipement technique et la sécurité des infrastructures des espaces de travail partagés doivent être assurés, le matériel de bureau doit être disponible pour permettre l'exercice de leurs missions sans interruptions par les agents, les règles relatives à l'horaire de travail et au compte épargne-temps doivent être appliquées, la confidentialité doit le cas échéant être garantie pour le traitement des dossiers, etc. S'y ajoute que le recours au coworking doit se faire sur une base volontaire, comme tel est aussi le cas pour le télétravail. Aucun agent ne peut être forcé par un supérieur hiérarchique de faire du coworking.

Une question qui se pose par ailleurs est celle de savoir si les agents peuvent accueillir des administrés (pour traiter leurs demandes, pour leur fournir des renseignements, etc.) ou des prestataires externes sur les sites des espaces de coworking.

Le Ministère de la Fonction publique a publié certaines lignes directrices en la matière, tout en laissant aux administrations l'évaluation des fonctions éligibles au coworking et la détermination des règles applicables à leurs agents (notamment concernant la confidentialité sur le lieu de travail)³⁴. La Chambre relève que ce « *guide* » de règles n'est pas suffisant et elle se prononce pour un encadrement légal du coworking. Elle fait en outre remarquer que le développement des espaces de coworking ne doit pas mener à une réduction de l'accessibilité des administrations au détriment de la qualité des services publics pour les administrés.

2. La liberté syndicale

Au vu de la position actuelle du gouvernement face au dialogue social et aux syndicats, la Chambre ne peut s'empêcher de mettre en garde contre le non-respect des libertés syndicales, y compris dans la fonction publique, et de plaider pour un renforcement de ces libertés à travers l'adoption d'une nouvelle loi.

Plusieurs agissements de représentants gouvernementaux et administratifs pendant les trois années passées démontrent une réticence des responsables politiques face aux libertés syndicales dans la fonction publique, ceci malgré l'affirmation du gouvernement de s'en tenir au respect de celles-ci.

Ainsi, il s'est avéré que, dans certains domaines et services de l'État, des syndicalistes ont systématiquement été entravés dans l'exercice de leurs missions. Pire encore: il a été essayé d'intimider des syndicalistes par la menace d'appliquer des sanctions disciplinaires, voire pénales à leur égard. Dans certains cas, la procédure disciplinaire a même été initiée à l'encontre de syndicalistes.

À noter que les atteintes portées aux agents en cause visaient non seulement des organisations syndicales au sens strict, mais également des représentations du personnel dans la fonction publique.

La liberté syndicale a aussi été remise en cause plus généralement au niveau politique, et notamment par le gouvernement en fonction en 2022, ceci entre autres en relation avec la suppression du système d'appréciation des performances professionnelles dans la fonction publique.

À la suite de tous ces événements, une modification de la législation applicable dans la fonction publique a été revendiquée par le syndicat le plus représentatif dans la fonction publique, en vue d'un renforcement de la protection des droits syndicaux et des agents syndicalistes. Partant, un point 8 a été inséré dans l'accord salarial conclu le 9 décembre 2022 entre le gouvernement et la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP, point qui prévoit que « *le Ministre de la Fonction publique aura des échanges avec les représentants de la CGFP au sujet de la liberté syndicale* ». La stipulation

33 <https://fonction-publique.public.lu/fr/avancer-ensemble/dossiers/coworking.html>

34 <https://fonction-publique.public.lu/fr/support/faqs/espaces-de-coworking-fr.html>

en question est malheureusement formulée de façon très vague et elle n'engage pas le gouvernement à renforcer la protection de la liberté syndicale ou à légiférer dans ce sens. Selon les informations à la disposition de la Chambre, un groupe de travail composé de représentants de la CGFP et du Ministère de la Fonction publique avait été mis en place pour analyser le sujet. Les travaux de ce groupe semblent être achevés dorénavant, de sorte qu'un texte devrait être mis sur le chemin des instances.

Avec le gouvernement en place depuis novembre 2023, la situation ne s'est malheureusement pas améliorée fondamentalement, alors même que, en amont des élections législatives du 8 octobre 2023, tous les partis politiques ont clairement affirmé leur volonté et la nécessité de respecter la liberté syndicale, voire de renforcer la protection de celle-ci. Ainsi, le rôle des syndicats dans le cadre de la négociation des conventions collectives de travail a par exemple été remis en cause par ce gouvernement. Concernant plus concrètement la fonction publique, la liberté syndicale a été disputée, ensemble avec le principe du dialogue social, dans le contexte d'une procédure de conciliation initiée sur la base 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, ceci en relation avec la suppression du système d'appréciation des performances professionnelles auprès de l'Armée.

La Chambre relève qu'il est totalement inacceptable pour un État de droit de violer cette liberté, qui est garantie par une panoplie de textes nationaux et internationaux. L'engagement syndical est un atout fondamental pour l'ensemble de la population, conformément au modèle social luxembourgeois. De plus, les syndicats et les représentations et délégations du personnel dans la fonction publique doivent disposer de la garantie de se défendre contre toute décision administrative ou politique qui porterait atteinte à leurs droits, à ceux des travailleurs qu'ils représentent et à ceux de l'ensemble du personnel des services publics.

Concernant la portée de la liberté syndicale, la législation applicable dans la fonction publique comporte peu de précisions concernant les actions et activités couvertes par la liberté syndicale et sur ce que la protection de cette dernière englobe concrètement. Au Luxembourg, l'exercice des activités syndicales est souvent basé sur le consensus, contrairement à ce qui est le cas dans d'autres pays européens. Le niveau de protection accordé aux travailleurs qui exercent une activité syndicale semble par ailleurs ne pas être identique dans les secteurs privé et public.

Dans le secteur privé, le Code du travail comporte certaines dispositions spécifiques garantissant l'exercice de la liberté syndicale aux organisations syndicales: le droit d'agir en justice pour garantir l'exercice des droits reconnus aux salariés détachés et des droits reconnus à la victime d'une discrimination (articles L. 143-1, L. 241-6 et L. 253-4), les droits de négocier des conventions collectives de travail et de conclure des accords professionnels (articles L. 161-2, et L. 162-1 et suivants, L. 165-1), la garantie de l'indépendance et de la représentativité des syndicats (articles L. 161-3 et suivants), etc.

De telles dispositions précises n'existent pas dans la fonction publique, mais le statut général du fonctionnaire de l'État comporte quand même quelques règles relatives à l'exercice des activités syndicales. Ainsi, il découle de l'article 14, paragraphe 5, que l'exercice d'une activité syndicale par le fonctionnaire ne nécessite pas d'autorisation. En outre, l'article 28-8 du statut général met en place le congé syndical et les dispenses de service pour l'exercice d'une activité syndicale. L'article 33 du règlement grand-ducal modifié du 3 février 2012 fixant le régime des congés des fonctionnaires et employés de l'État vient compléter cette dernière disposition.

La législation applicable dans la fonction publique communale comprend des dispositions identiques (voir l'article 16, paragraphe 5, du statut général des fonctionnaires communaux et le règlement grand-ducal modifié du 21 octobre 1987 concernant le temps de travail et les congés des fonctionnaires communaux).

Au niveau de la protection des travailleurs syndicalistes, la législation nationale ne prévoit pas de protection accrue et générale de ceux-ci pour l'exercice des activités syndicales, par exemple contre la modification de la relation de travail ou contre le licenciement, ni dans le secteur privé, ni dans le secteur public.

Dans le secteur privé, le Code du travail prévoit uniquement la protection des membres titulaires et suppléants des délégations du personnel et des délégués à la sécurité et à la santé contre toute modification de leur contrat de travail et contre le licenciement pendant la durée de leur mandat et les six mois subséquents (articles L. 415-10 à L. 415-12). Cette protection n'est cependant pas directement liée à l'activité syndicale. En effet, un délégué du personnel ne doit pas nécessairement provenir d'un syndicat.

Dans la fonction publique, la législation nationale ne prévoit pas de protection identique, ni pour les activités syndicales, ni pour les activités des représentations du personnel (ou des délégués du personnel dans le secteur communal). Concernant les représentations du personnel, le statut général du fonctionnaire de l'État comporte une seule disposition dans ce sens, à savoir l'article 36, paragraphe 3, alinéa 5, qui prévoit que « *aucun fonctionnaire ne peut être empêché d'accepter un mandat au sein de la représentation du personnel, ni être restreint dans sa liberté d'y exercer sa mission, ni être lésé dans ses droits statutaires pour ces motifs* ». Une protection renforcée, surtout spécifiquement contre le licenciement, n'y est toutefois pas prévue, comme tel est le cas dans le secteur privé pour les délégations du personnel.

Le statut général des fonctionnaires communaux ne comporte curieusement pas de texte similaire à celui de l'article 36, paragraphe 3, alinéa 5, précité.

Les dispositions suivantes, relatives à la protection du fonctionnaire et prévues à l'article 32, paragraphes 1^{er} et 4, du statut général des fonctionnaires de l'État, pourraient aussi éventuellement s'appliquer à la protection des agents exerçant une activité syndicale:

« 1. Dans l'application des dispositions du présent statut, le respect et la défense des intérêts légitimes du fonctionnaire et de sa famille doivent être la préoccupation de l'autorité supérieure. (...)

4. L'État protège le fonctionnaire ou l'ancien fonctionnaire contre tout outrage ou attentat, toute menace, injure ou diffamation dont lui-même ou les membres de sa famille vivant à son foyer seraient l'objet en raison de sa qualité ou de ses fonctions ainsi que contre tout acte de harcèlement sexuel et tout acte de harcèlement moral à l'occasion des relations de travail. Dans la mesure où il l'estime nécessaire, l'État assiste l'intéressé dans les actions que celui-ci peut être amené à intenter contre les auteurs de tels actes (...) ».

Telle n'est toutefois pas la finalité primaire de ces dispositions (qui sont aussi prévues à l'article 36, paragraphes 1^{er} et 4, du statut général des fonctionnaires communaux), de sorte que celles-ci ne trouvent pas application dans la pratique aux activités syndicales. Il en est de même des dispositions traitant des devoirs et de la discipline du fonctionnaire (articles 9, 10 et 44 du statut général des fonctionnaires de l'État et articles 11, 12 et 55 du statut général des fonctionnaires communaux), qui pourraient par exemple s'appliquer à un agent qui empêcherait un collègue dans l'exercice d'activités syndicales.

À côté de la législation nationale, la Convention OIT n° 151 sur les relations de travail dans la fonction publique garantit la protection des agents publics qui exercent une activité syndicale. Elle prévoit entre autres à l'article 4, paragraphe 1^{er}, que « *les agents publics doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi* ». Selon le paragraphe 2 du même article, cette protection comporte l'interdiction de « *congédier un agent public ou lui porter préjudice par tous autres moyens, en raison de son affiliation à une organisation d'agents publics ou de sa participation aux activités normales d'une telle organisation* ». En outre, l'article 6, paragraphe 1^{er}, prévoit que « *des facilités doivent être accordées aux représentants des organisations d'agents publics reconnues, de manière à leur permettre de remplir rapidement et efficacement leurs fonctions aussi bien pendant leurs heures de travail qu'en dehors de celles-ci* ».

Les dispositions susmentionnées de l'article 4 de la Convention OIT n° 151 sont également prévues, de façon générale pour tous les travailleurs, par les articles 1^{er} et 2 de la Convention OIT n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective.

La Convention OIT n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical garantit la liberté de l'organisation syndicale et la liberté de participer à des activités syndicales. Elle prévoit entre autres que « *les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit [des organisations syndicales d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action] ou à en entraver l'exercice légal* » (article 3). L'article 11 impose à tous les États adhérents de s'engager « *à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs (...) le libre exercice du droit syndical* ».

La question qui se pose est celle de savoir si le Luxembourg respecte à suffisance ces conventions en n'ayant pas mis en place une protection plus renforcée des agents publics dans le cadre de l'exercice des activités syndicales.

De l'avis de la Chambre, il y a une nécessité absolue de légiférer en vue d'un renforcement de la protection de la liberté syndicale, entre autres au vu des conventions susmentionnées que le Luxembourg a ratifiées et notamment de la convention OIT n° 151. Avec sa ratification, cette convention a intégré le droit luxembourgeois et elle crée une obligation pour l'État de mettre en œuvre ses dispositions.

Une adaptation de la législation nationale n'a cependant pas encore eu lieu depuis la ratification de ladite convention en 2001 et des contestations éventuelles peuvent donc se heurter à l'article 102 de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, qui dispose que « *les juridictions n'appliquent les lois et règlements que pour autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures* ».

Pour éviter toute atteinte à la liberté syndicale constitutionnellement et internationalement garantie, la Chambre met en garde devant l'inaction du législateur de renforcer les droits et la protection des représentants syndicaux dans la fonction publique. Ce renforcement à mettre en œuvre doit concerner tant les activités syndicales au sens large que les missions des représentations du personnel (ou des délégations du personnel pour le secteur communal) et des délégués à l'égalité.

Une question fondamentale qui se pose fréquemment quant à la portée de la protection de la liberté syndicale est justement celle de savoir si cette protection s'étend aux délégations et représentations du personnel, ou, à l'inverse, si les dispositions protectrices spécifiques des délégations et représentations du personnel s'appliquent aux syndicats le cas échéant.

La doctrine ne livre pas de réponse définitive à la question de l'étendue de la protection de la liberté syndicale, mais cette dernière au sens étendu est largement considérée par les auteurs comme un principe fondamental applicable par extension aux délégations et représentations du personnel. Cette même position semble être partagée par les syndicats eux-mêmes ainsi que par les chambres professionnelles salariales. Des institutions et organismes officiels se sont également prononcés dans ce sens³⁵. Souvent les missions des syndicats et des délégations/représentations du personnel se chevauchent. De plus, dans la pratique, les délégués et représentants du personnel sont presque toujours des syndicalistes. Or, comme évoqué ci-avant, un délégué du personnel ne provient pas nécessairement d'un syndicat selon la loi, du moins dans le secteur privé.

La jurisprudence a aussi été amenée à se prononcer sur la question susvisée. Ainsi, dans l'arrêt n° 164 du 30 avril 2021, la Cour constitutionnelle a jugé que « *l'activité syndicale ne doit pas être confondue avec la représentation des travailleurs dans l'entreprise, le délégué libéré, même s'il est désigné par un syndicat, étant investi d'une mission de défense des intérêts de tous les salariés de l'entreprise indépendamment de leur appartenance à tel ou tel syndicat* ».

Cet arrêt devrait toutefois avoir un impact limité et il ne doit pas être sorti du contexte dans lequel il a été rendu.

En effet, d'abord, la Cour s'est prononcée sur une question préjudicielle concrète qui lui a été posée en relation avec le fonctionnement de la délégation du personnel au sein d'une entreprise du secteur privé où la libération du travail d'un délégué a été contestée. La question à trancher était celle de savoir si la libération du travail prévue par l'article L. 415-5, paragraphe (3), du Code du travail devrait être attribuée à la délégation du personnel ou aux syndicats y représentés.

Une interprétation de l'affirmation précitée, formulée par la Cour constitutionnelle, au-delà de cette question et de l'application de la disposition susvisée du Code du travail poserait un problème fondamental et aurait pour conséquence de remettre en cause le modèle social luxembourgeois, qui fonctionne depuis une centaine d'années. S'il est juste que les missions des syndicats et celles des délégations du personnel ne sont pas nécessairement identiques, le rôle des syndicats ne se limite cependant pas à la défense des intérêts de leurs adhérents ou membres (même si les syndicats peuvent évidemment offrir des services dont l'accès est limité à ceux-ci). Dans le cadre du modèle social de la tripartite notamment, ils agissent dans l'intérêt du pays, de l'ensemble de la population, des travailleurs et des retraités.

Il en est de même dans la fonction publique. Lorsque le syndicat représentatif dans le secteur, en l'occurrence la CGFP, négocie un accord salarial avec le gouvernement, les mesures y retenues sont évidemment appliquées à l'ensemble des agents publics et non pas seulement à ceux qui sont membres de la CGFP.

³⁵ Voir par exemple: EURES - CEPS/Insead, Les relations professionnelles au Luxembourg, juin 2008

Ensuite, il y a lieu de souligner que la jurisprudence en question ne peut pas être appliquée dans la fonction publique (étatique du moins, par opposition à la fonction publique communale), puisque dans ce secteur, la situation est complètement différente. En effet, il n'existe pas de délégations de personnel dans les administrations étatiques.

Les représentations du personnel auprès de l'État ne peuvent pas être assimilées aux délégations de personnel, comme ceci ressort clairement des travaux et dossiers parlementaires relatifs à l'article 36 du statut général des fonctionnaires de l'État. Les notions de « *délégation de personnel* » et de « *représentation du personnel* » employées par la législation nationale ne sont pas des synonymes et ne sont pas interchangeableables. En outre, les missions des délégations de personnel et des représentations du personnel ne sont pas tout à fait identiques.

L'article 36, paragraphe 3, du texte de base de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État avait au départ prévu l'institution de délégations de personnel au sein des administrations et services de l'État ainsi que dans les établissements scolaires de l'État, malgré l'opposition de la CGFP et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Cette institution n'a toutefois jamais été réalisée. Les dispositions afférentes ont en effet été remplacées quatre années plus tard déjà, par la loi du 14 décembre 1983 modifiant la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État³⁶. Cette loi a supprimé les délégations de personnel au sein des administrations et services de l'État et elle les a remplacées par des représentations du personnel.

Les représentations du personnel dans la fonction publique étatique se distinguent fondamentalement des délégations de personnel dans le secteur privé, dans le sens que les premières sont des associations professionnelles syndicales qui sont agréées en tant que représentations du personnel par les ministres des ressorts respectifs.

Étant donné que les représentations du personnel sont des associations syndicales, et que tous les représentants du personnel sont partant des syndicalistes, la protection de la liberté syndicale devrait leur être applicable. À noter que les dispositions relatives au congé syndical et aux dispenses de service pour activité syndicale s'appliquent d'ailleurs aux associations agréées³⁷. Il en est de même des dispositions syndicales concernant la négociation sectorielle collective et la procédure de conciliation en cas de litige.

Il découle en outre du projet de loi n° 4636 portant approbation des conventions internationales du travail n°s 111, 142, 150, 151, 155, 158, 159, 175 et 182 que les dispositions relatives à la liberté syndicale de la Convention OIT n° 151 sur les relations de travail dans la fonction publique sont applicables aux représentations du personnel³⁸.

La question de l'application de la protection de la liberté syndicale aux organisations syndicales agréées comme représentations du personnel ainsi qu'à l'exercice de leurs missions s'est déjà posée à plusieurs reprises dans la fonction publique. En effet, ces organisations peuvent agir dans deux qualités différentes et exercer alors des missions quelque peu différentes: en tant qu'organisation syndicale ou en tant que représentation du personnel. Elles peuvent aussi agir en ces deux qualités en même temps et leurs missions peuvent se chevaucher. Il peut être difficile de distinguer entre ces deux qualités et les missions dans la pratique. Alors que certaines missions des représentations du personnel sont énumérées par le statut général, tel n'est pas le cas pour les activités et actions syndicales.

À cet égard, la Chambre signale que la volonté à la base de la mise en place des représentations du personnel dans la fonction publique était de conférer aux organisations syndicales le rôle d'agir en tant que représentations du personnel, sans toutefois restreindre évidemment leurs missions syndicales générales. Tel qu'il ressort des travaux parlementaires relatifs au projet de loi n° 2680, l'article 36 du statut

36 Mémorial A – N° 106 du 17 décembre 1983

37 Voir à ce sujet aussi par exemple:

- l'avis n° A-1737 du 10 avril 2002 de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la représentation du personnel, dans lequel elle avait relevé qu'« *il ressort du commentaire des articles que ces limites [des réunions par an pour les représentations du personnel] concernent les dispenses de service et que l'intention n'était pas de porter préjudice à la liberté syndicale des représentations qui, évidemment, peuvent se réunir autant de fois et aussi longtemps qu'ils le jugent nécessaires* »;
- l'avis n° A-1851 du 8 octobre 2003 de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la représentation du personnel (nouvelle version), dans lequel elle avait signalé que le fait de limiter à quatre heures par réunion la dispense de service accordée aux représentations du personnel « *constitue une entrave à la liberté syndicale* ».

38 Doc. parl. 4636, Exposé des motifs, Tableau de concordance, pages 10 et 11

général des fonctionnaires de l'État avait été adapté en 1983 afin de reconnaître et d'agréer en tant que représentations du personnel les associations syndicales existant déjà auprès des administrations à ce moment-là, pour éviter un double emploi à travers la mise en place complémentaire de délégations de personnel (à l'instar de ce qui est prévu dans le secteur privé). Par la suite, d'autres associations syndicales ont été agréées de la même façon au cours des années, et jusqu'à ce jour un tel agrément reste possible. Les associations syndicales agréées en tant que telles sont des associations sans but lucratif constituées en application de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif ou, dorénavant, de la loi modifiée du 7 août 2023 sur les associations sans but lucratif et les fondations. Étant donné que les associations syndicales ont donc le statut et la qualité respectivement d'a.s.b.l. et d'organisations syndicales, leurs pouvoirs et missions sont étendus et ne sont pas limités à ceux prévus pour les représentations du personnel. En d'autres termes, les associations syndicales agréées peuvent agir en tant que représentation du personnel dans le cadre des attributions déterminées par le statut général, mais elles peuvent aussi agir au-delà de ces attributions dans leur rôle syndical. Dans cette situation, les libertés syndicales doivent alors logiquement trouver application. Ne pas admettre tout cela aurait pour effet de remettre en cause la raison d'être, la légitimité et l'existence même des organisations syndicales en question et leurs acquis et activités, ainsi que l'intention poursuivie en 1983, ensemble par le législateur, le gouvernement, la CGFP et la Chambre des fonctionnaires et employés publics, avec la mise en place des dispositions actuellement applicables de l'article 36 du statut général. De même, ne pas permettre aux organisations syndicales agréées en tant que représentations du personnel d'agir dans leur rôle syndical au-delà des missions énumérées à l'article 36 du statut général aurait pour conséquence que celles-ci ne pourraient pas se défendre, ou défendre les agents publics qu'elles représentent, en cas d'atteinte à leurs droits par les décideurs administratifs ou politiques.

S'y ajoute que la décision de reconnaître une organisation syndicale comme représentation du personnel ne peut en aucun cas avoir pour conséquence de restreindre les libertés d'action syndicale de l'organisation (libertés d'expression, d'opinion, d'association, etc.). Si tel était le cas, les décideurs politiques pourraient en effet contourner très facilement le respect de la liberté syndicale par une simple formalité d'agrément.

La Chambre tient par ailleurs à relever que, lors de la mise en place des représentations du personnel, la volonté était de ne pas limiter les missions de celles-ci aux attributions énumérées à l'article 36, paragraphe 3, du statut général des fonctionnaires de l'État, même si la formulation actuelle du texte pourrait éventuellement impliquer une telle limitation. Ce point de vue est encore confirmé par les travaux parlementaires relatifs aux projets de lois n^{os} 1907 et 2680, auxquels la Chambre était directement associée, à côté de la CGFP d'ailleurs. L'intention des auteurs du texte a été celle de prévoir une liste d'attributions non limitative, en énumérant certains domaines dans lesquels la consultation des représentations du personnel est obligatoire pour les administrations, ceci pour renforcer le droit d'être entendues ainsi que les droits d'initiative et de proposition des représentations dans ces domaines³⁹. Le but du texte n'était donc pas de restreindre les missions des représentations du personnel, mais il était au contraire, d'une part, de renforcer les pouvoirs de celles-ci en y listant certains de leurs droits essentiels (droit de formuler des propositions, droit d'agir en justice, etc.), et, d'autre part, de contraindre les responsables des administrations à consulter les représentations dans certains domaines énumérés par la loi et par le règlement grand-ducal d'exécution (régime de service du personnel, organisation et fonctionnement des services).

Quoi qu'il en soit, et au vu des explications qui précèdent, les organisations syndicales agissant comme représentations du personnel devraient toujours bénéficier de la protection syndicale de l'avis de la Chambre. Selon la législation nationale et internationale, la liberté syndicale est un principe général et fondamental applicable aux organisations syndicales, indépendamment des missions de représentation syndicale du personnel que celles-ci exercent.

Dans un litige dans lequel un fonctionnaire, militaire de carrière, avait critiqué une décision administrative et politique prise par l'état-major de l'Armée en agissant dans sa qualité d'administrateur d'une organisation syndicale agréée comme représentation du personnel, la Cour administrative a d'ailleurs jugé dans le sens des développements ci-avant⁴⁰:

39 Voir à ce sujet également l'exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal relatif à la représentation du personnel (19 décembre 2001), ainsi que la formulation du texte des articles 3 et 4 du règlement grand-ducal modifié du 5 mars 2004 relatif à la représentation du personnel au sein des administrations, services et établissements publics de l'État

40 Cour administrative, arrêt n^o 34177C du 10 juillet 2014

« (...) toute organisation syndicale dispose d'une liberté d'expression pour l'accomplissement de ses missions afin d'exprimer ses opinions et présenter ses revendications auprès de l'employeur. Elle doit ainsi pouvoir critiquer les décisions des supérieurs et les conditions de travail.

(...) la Cour vient à la conclusion que dès lors que les propos litigieux ont été tenus dans le cadre d'une activité syndicale dont le but est justement de pouvoir exprimer librement ses opinions dans le souci d'une amélioration des conditions de travail, les interrogations ainsi soulevées par l'appelant quant à la compétence des hauts responsables militaires à bien conseiller le ministre de la Défense ne constituent pas un exercice excessif de sa liberté d'expression. Admettre le contraire reviendrait en effet à rendre très difficile voire impossible le travail d'une organisation syndicale (...). ».

La problématique de l'application de la liberté syndicale aux représentants du personnel est plus délicate dans le secteur communal. En effet, la loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux⁴¹ a mis en place des délégations du personnel (qui ont été maintenues jusqu'à ce jour), contrairement aux représentations du personnel qui existent dans le secteur étatique.

Il n'en reste pas moins que la Chambre est d'avis que les délégations du personnel dans la fonction publique communale devraient aussi bénéficier de la protection de la liberté syndicale. À l'heure actuelle, la disposition protectrice qui est inscrite à l'article 36, paragraphe 3, alinéa 5, du statut général des fonctionnaires de l'État pour les représentations du personnel étatique n'est même pas prévue pour les délégations du personnel des agents publics communaux.

Par ailleurs, la Chambre tient à souligner que les délégués à l'égalité, qui sont institués au sein des administrations et services étatiques et communaux ne disposant pas de représentation/délégation du personnel (cf. article 36-1 du statut général des fonctionnaires de l'État et article 43bis du statut général des fonctionnaires communaux), doivent également bénéficier d'une protection identique.

Finalement, le renforcement de la liberté syndicale et la protection des représentants et délégués du personnel – à effectuer à travers l'adoption d'une loi – devrait au moins comprendre les mesures suivantes (dont une partie existe d'ailleurs dans le secteur privé):

- l'interdiction de toute ingérence par qui que ce soit dans le libre exercice des activités syndicales, y compris l'organisation et le fonctionnement des associations représentatives du personnel;
- l'interdiction de discriminer d'une manière quelconque les syndicalistes et représentants/délégués du personnel, notamment dans l'évolution des perspectives de carrière;
- l'immunité des syndicalistes et représentants/délégués du personnel contre les poursuites au niveau disciplinaire (y compris l'interdiction de révoquer un agent qui exerce une telle activité) et au niveau juridictionnel (pénal surtout) pour l'exercice de leurs missions;
- la garantie des libertés d'expression et d'opinion;
- les droits à l'information et à la consultation;
- la mise en place de procédures, de médiation, de recours juridictionnel (collectif), etc., permettant aux organisations syndicales et représentations/délégations du personnel d'agir afin de faire respecter la liberté syndicale en cas de violation des règles y relatives, voire la mise en place de sanctions en cas de non-respect de la liberté syndicale.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics continuera à suivre de près l'évolution de la position politique, et notamment celle du gouvernement, vis-à-vis du respect et de la garantie de la liberté syndicale, ainsi que des travaux en vue de renforcer la protection de cette liberté fondamentale.

3. L'emprise gouvernementale sur la liberté syndicale au sein de la Chambre des fonctionnaires et employés publics

Même si la Chambre n'est pas un syndicat directement affecté par les atteintes récentes à la liberté syndicale, elle a pour mission, entre autres, conformément à l'article 43bis de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective, de « *sauvegarder et défendre les intérêts matériels et moraux des fonctionnaires et employés publics, ainsi que [de] veiller à l'observation de la législation et des règlements qui leur sont applicables* », « *de fournir des avis, de formuler*

⁴¹ Mémorial A – N° 84 du 27 décembre 1985

des réclamations » ainsi que « *de faire des propositions au gouvernement* ». C'est dans le cadre de l'exercice de ces missions que ses représentants – comme ceux des autres chambres professionnelles, salariales surtout – doivent également bénéficier d'une protection pour l'exercice de leur fonction.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se trouve dans une situation particulièrement délicate, distincte de celle des autres chambres professionnelles. Contrairement à ces dernières, la majorité des membres de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sont employés par l'État, c'est-à-dire par le gouvernement même qu'ils sont amenés à critiquer dans l'exercice de leurs fonctions représentatives. Cette situation crée un conflit d'intérêts structurel qui nécessite des garanties renforcées d'indépendance.

Les membres de la Chambre sont issus de mouvements syndicaux et de représentations du personnel de la fonction publique étatique (et communale). Ils devraient donc bénéficier d'une protection comme celle prévue par la législation et les conventions internationales en matière de protection des travailleurs et de la liberté syndicale.

Lesdites conventions interdisent formellement toute ingérence dans le cadre de cette liberté⁴². Selon l'Organisation internationale du travail⁴³, l'ingérence désigne notamment « *tout acte visant à placer la constitution d'organisations de travailleurs sous la domination des employeurs ou des organisations d'employeurs* », et « *la protection contre les actes d'ingérence de la part des employeurs intervient à tous les niveaux de la relation d'emploi (...)* ». L'article 2 de la Convention OIT n° 98 du 1^{er} juillet 1949 sur le droit d'organisation et de négociation collective va plus loin, en précisant que les organisations de travailleurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes d'ingérence des employeurs, soit directement, soit indirectement par leurs agents ou membres, dans leur formation, leur fonctionnement et leur administration.

Les chambres professionnelles salariales étant des organisations de représentation collective des travailleurs, les dispositions en question devraient donc être applicables à celles-ci, non seulement de façon indirecte à travers leurs membres syndicalistes, mais même aussi de manière directe.

Toutefois, il y a certaines dispositions de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective, et notamment dans la partie générale de celle-ci qui est applicable à toutes les chambres sans préjudice des dispositions spéciales prévues pour chaque chambre, qui peuvent être problématiques, à savoir:

- l'organisation des élections des chambres par le gouvernement (articles 7, 10, 11 et 16);
- l'approbation par le gouvernement de la nomination du secrétaire de chaque chambre (article 4);
- l'approbation par le gouvernement du mode de délibération des organes de direction (comité et/ou bureau) des chambres à travers un règlement d'ordre interne (article 23);
- l'obligation de porter à la connaissance du gouvernement les procès-verbaux des séances plénières des chambres (article 27);
- la possibilité du gouvernement de dissoudre les chambres pour des motifs graves (article 28);
- la possibilité pour le gouvernement de faire assister un délégué aux réunions des chambres, délégué qui pourra y prendre la parole chaque fois qu'il le désire et même faire des propositions (article 28).

Toutes ces dispositions figurent depuis 1924 dans la loi et elles n'ont jamais fait l'objet de modifications (quelques adaptations d'ordre formel mises à part pour ce qui est des dispositions traitant des modalités d'organisation des élections).

Or, on peut légitimement se poser la question si elles sont encore justifiées aujourd'hui au vu du rôle des chambres professionnelles, et de l'ancrage de celles-ci comme organismes indépendants dans la Constitution depuis le 1^{er} juillet 2023. La Chambre renvoie à ce sujet à son avis n° A-3886 du 5 mai 2023 sur le projet de loi n° 8199, tout en se penchant ci-après sur quelques aspects plus problématiques, entre autres face à la liberté syndicale.

Ainsi, la possibilité pour le gouvernement de dissoudre les chambres pour des « *motifs graves* », notion qui n'est définie nulle part dans ce contexte, pourrait amener le gouvernement à procéder arbitrairement à la dissolution de l'une ou l'autre chambre. La loi ne prévoit d'ailleurs pas de moyen de

42 Voir notamment la Convention OIT n° 87 du 9 juillet 1948 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical et la Convention OIT n° 98 du 1^{er} juillet 1949 sur le droit d'organisation et de négociation collective

43 OIT, Questions/Réponses sur les entreprises et la liberté syndicale et le droit d'organisation, https://www.ilo.org/empent/areas/business-helpdesk/tools-resources/WCMS_152957/lang--fr/index.htm#Q6

recours spécifique pour les chambres leur permettant de contester une décision de dissolution du gouvernement.

Ensuite, la question se pose pourquoi le gouvernement doit approuver le mode de délibération du comité/bureau des chambres professionnelles. Ces dernières ne sont pas soumises à la tutelle de l'État (comme les établissements publics par exemple), mais elles sont bien des organismes indépendants, dont l'organisation et le fonctionnement doivent revenir exclusivement à leurs ressortissants. Sur la base de l'article 23 de la loi du 4 avril 1924, le gouvernement a la possibilité d'influer directement sur les modalités de prise de décisions par les organes de direction des chambres professionnelles.

Ces considérations valent également pour l'approbation par le gouvernement de la désignation du secrétaire de chaque chambre.

L'obligation légale de porter à la connaissance du gouvernement les procès-verbaux des séances plénières des chambres peut également être problématique, dans la mesure où ces rapports peuvent le cas échéant contenir des informations sensibles (par exemple des informations de nature syndicale qui ne devraient pas être révélées ou des informations relatives au fonctionnement interne des chambres, comme celles touchant au droit du travail et concernant des questions de personnel). L'article 27 de la loi est en effet formulé de façon très générale concernant la transmission au gouvernement des procès-verbaux et il ne prévoit pas d'exceptions pour des informations sensibles.

Cette disposition est particulièrement délicate pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics, puisque l'État, ou le gouvernement, est l'employeur de ses ressortissants et de ses membres élus. Et ces procès-verbaux peuvent comporter des critiques de la politique gouvernementale ou d'un membre du gouvernement, soulevées par les membres de la Chambre: on est donc dans la situation paradoxale que l'employeur peut surveiller de près l'activité syndicaliste de ses agents au sein de la Chambre. Même si cette disposition n'a jamais prêté à des problèmes dont la Chambre aurait connaissance, c'est surtout depuis une allusion du prédécesseur du ministre de la Fonction publique actuel, allant dans le sens d'une surveillance accrue au moyen des procès-verbaux que la vulnérabilité de la liberté syndicale des membres de la Chambre a été révélée plus particulièrement. Cet épisode démontre que l'existence même de mécanismes de contrôle dans la loi constitue une menace potentielle, indépendamment de leur utilisation effective.

Une autre disposition très problématique est la possibilité pour le gouvernement de faire assister un délégué aux réunions des chambres. Comme il ressort des travaux parlementaires relatifs au projet de loi portant création de chambres professionnelles à base élective, la disposition en question a été prévue comme un mécanisme de surveillance des chambres, qui ne devrait plus exister aujourd'hui en tant que tel. Or, il est impensable que le gouvernement – en l'occurrence l'employeur des agents membres de la Chambre des fonctionnaires et employés publics – puisse faire surveiller par un délégué l'opportunité, voire la légalité des décisions prises par l'assemblée plénière de la Chambre, y compris de la teneur des avis émis au sujet de textes concernant la fonction publique. Ce problème concerne non seulement l'autonomie de la représentation salariale de la fonction publique par rapport à son employeur qui est l'État, mais également la liberté syndicale, les membres élus de la Chambre étant en effet des syndicalistes.

Par ailleurs, il convient de noter dans ce contexte que l'exercice de leur mandat par les membres de la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait parfois l'objet de contestations de la part de l'État-employeur, alors que l'article 22, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective dispose clairement qu'« *il est interdit aux patrons et à leurs agents de restreindre les employés et les ouvriers dans la liberté d'accepter et de remplir leur mission ou de les léser pour des motifs pris dans ces faits* ». De même, le rôle des observateurs proposés par la Chambre et leur implication dans le cadre des examens organisés dans la fonction publique sont également contestés de plus en plus souvent.

Toute atteinte portée à l'exercice de leurs missions d'intérêt public par les chambres professionnelles est intolérable. Malheureusement, une proposition de clarification afférente demandée par la Chambre dans le cadre de l'élaboration de la loi du 24 juillet 2024 portant modification de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective a été écartée par le Ministère de la Fonction publique (cf. document parlementaire n° 8199), sans indication de motifs.

L'emprise gouvernementale se manifeste également par le refus d'accorder à la Chambre l'accès aux données de ses propres ressortissants. Contrairement à d'autres chambres professionnelles, telles que la Chambre de commerce ou la Chambre des métiers, qui disposent d'une base légale leur

permettant d'accéder aux données de leurs ressortissants pour établir et tenir à jour leurs registres ainsi que pour percevoir les cotisations, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne dispose pas d'un tel accès. Elle n'est même pas en mesure de connaître le nombre exact de ses ressortissants auprès desquels une cotisation annuelle est pourtant perçue. Dans le cadre des travaux préparatoires de la loi précitée du 24 juillet 2024, la Chambre avait proposé la création d'une base légale permettant la transmission par le Ministère de la Fonction publique de certaines données de ses ressortissants, transmission nécessaire en vue de l'établissement et de la gestion des registres ainsi que de l'exercice plus efficace de ses missions d'intérêt public. Cette proposition a été rejetée par le ministre, de nouveau sans motivation.

Cette situation est non seulement paradoxale, mais elle entrave le fonctionnement même de la Chambre et constitue une forme de contrôle indirect, en maintenant celle-ci dans une dépendance vis-à-vis du gouvernement pour des informations essentielles à l'accomplissement de ses missions légales.

Dans ce contexte, la Chambre ne peut s'empêcher de mentionner aussi les erreurs survenues en relation avec l'établissement des listes des électeurs et des candidats par le gouvernement dans le cadre des élections du mois de mars 2025 pour le renouvellement de la Chambre. De telles erreurs auraient certainement pu être évitées si la Chambre avait eu accès aux données de ses ressortissants.

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau texte de la Constitution le 1^{er} juillet 2023, l'article 110, paragraphe (2), de celle-ci reconnaît expressément les chambres professionnelles comme des institutions dotées de la personnalité juridique, distinctes des établissements publics placés sous la tutelle de l'État. Cette consécration constitutionnelle de leur indépendance rend juridiquement intenable le maintien des mécanismes de contrôle gouvernemental prévus par la loi de 1924.

Pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics, cette incompatibilité est doublement problématique. Elle viole d'une part l'autonomie constitutionnelle de la Chambre en tant qu'institution. D'autre part, elle contrevient aux conventions internationales sur la liberté syndicale (OIT n^{os} 87, 98 et 151) en permettant à l'employeur-État de s'ingérer dans les activités syndicales de ses agents.

Cette situation juridique intenable appelle une réforme urgente. Le maintien du statu quo ne saurait perdurer sans exposer le Luxembourg à des recours tant internes qu'internationaux.

4. Le déclin de la démocratie, de la solidarité et du dialogue social

Le modèle social luxembourgeois a atteint un nouveau point bas depuis le 3 septembre 2025, où les négociations entre les partenaires sociaux sur la réforme des retraites et pensions, le travail dominical et les horaires d'ouverture des commerces ont été terminées prématurément par le gouvernement, sans qu'un accord ait pu être trouvé.

Cette façon de procéder du gouvernement s'inscrit dans le cadre d'une tendance politique qui peut être observée depuis des années et que la Chambre critique sévèrement depuis longtemps, à savoir le détachement politique de la population et le déclin démocratique.

Cette tendance est confirmée par l'étude Polindex 2025⁴⁴, selon laquelle 67% des Luxembourgeois et 71% des résidents étrangers estiment que les responsables politiques ne s'intéressent guère aux soucis des citoyens. Les citoyens « *perçoivent les responsables politiques comme peu attentifs à leurs préoccupations, déconnectés et éloignés des réalités quotidiennes* ». 57% des Luxembourgeois expriment de la méfiance, 15% de l'ennui, 14% du dégoût et 24% de la peur face à la politique. Pour les résidents étrangers, ces taux sont respectivement 54%, 21%, 13% et 11%. L'étude note par ailleurs une insatisfaction à l'égard du fonctionnement de la démocratie. Quant au niveau de vie, l'étude montre que la méfiance générale est le premier sentiment le plus important éprouvé par les citoyens luxembourgeois et le deuxième par les citoyens étrangers.

Il découle de l'étude que les citoyens souhaitent « *davantage de consultations, une participation accrue aux réformes, le recours aux référendums et, plus largement, un accès à la décision directe, tant au niveau européen que national, sur les lois essentielles, les révisions constitutionnelles et les traités de l'Union européenne* ». La raison à la base de ce souhait est évidente: la prise de décisions éloignées des soucis des citoyens, voire contraires aux intérêts de la population pendant des années. Des exemples de décisions et de textes légaux afférents, il y en a à foison, tant au niveau national qu'au niveau européen.

44 Polindex 2025, Université du Luxembourg et ILRES, septembre 2025, <https://www.chd.lu/de/node/3159>

Le déclin de la confiance dans les décideurs politiques a aussi été confirmé par l'enquête sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques, menée en 2024 par l'OCDE⁴⁵. L'enquête démontre que 44% des personnes interrogées ont peu de confiance ou même pas de confiance du tout dans le gouvernement de leur pays. Concernant le Luxembourg, les résultats de l'enquête montrent que seulement 55,6% des personnes interrogées ont une confiance élevée ou modérément élevée dans le gouvernement national, tandis que 26% des personnes ont peu de confiance ou pas de confiance du tout. La conclusion à laquelle l'OCDE est arrivée est que les pouvoirs publics devraient mieux associer les citoyens dans leur prise de décisions.

L'enquête menée le 30 juin 2025 par l'Institut ILRES⁴⁶ met en évidence une forte augmentation de l'insatisfaction du public concernant l'action du gouvernement actuellement en place. L'enquête publiée le 7 octobre 2025 confirme cette insatisfaction⁴⁷.

L'étude Polindex 2025 traite aussi de la solidarité et elle constate entre autres une solidarité « *éloignée dès qu'il s'agit de groupes sociaux en situation plus précaire ou éloignée de la représentation sociale de l'identité par les citoyens* » nationaux. De plus, elle note un renforcement « *d'une culture de l'individualisation* ».

Ces phénomènes sont accompagnés d'autres éléments actuels, comme la hausse des conflits familiaux, la solitude, la frustration et le manque d'égards (qui sont entre autres visibles tous les jours à travers les comportements sur les routes), la surrégulation et la mise en place de règles insensées, l'augmentation de la criminalité, le défaut de communication, la réduction du contact humain en raison de la digitalisation, l'égoïsme, la polarisation politique, la limitation de la liberté d'expression et surtout celle de la majorité critique à travers une politique d'accusation et de condamnation (voir ce qui se passe par exemple aux États-Unis), l'imposition d'idéologies contestables soutenues par des minorités, l'augmentation des préjugés, etc. Tous ces éléments viennent s'ajouter aux problèmes fondamentaux liés au logement, à la santé, à la hausse de la pauvreté, à la crise énergétique et à l'enchérissement généralisé des produits et services.

Ce sont les décideurs politiques qui contribuent à cette évolution de la société, à travers les mesures qu'ils adoptent, ce qui mène aussi d'ailleurs à l'émergence de mouvements de radicalisation. Or, leur mission est de lutter contre une telle évolution, et non pas de l'aggraver.

L'approche suivie par les décideurs politiques est d'ailleurs curieusement la même pendant des années, indépendamment de l'orientation politique. C'est entre autres la globalisation et l'influence de ploutocrates et de technocrates qui en sont à l'origine.

Les représentants des partis de l'opposition parlementaire qui dénoncent maintenant la direction empruntée par le gouvernement en fonction depuis novembre 2023 semblent oublier que la situation n'était pas du tout meilleure sous les deux dernières législatures, bien au contraire. Il suffit de rappeler dans ce contexte les mesures d'austérité adoptées à travers le « *Zukunftspak* » fin 2014. Le dialogue social n'a pas non plus été respecté par le gouvernement précédent et la liberté syndicale a par ailleurs été remise en cause, notamment depuis 2022 (voir les développements sur la liberté syndicale formulés ci-avant sub III. « *1. Les réformes administratives et de la fonction publique* »). S'y ajoutent la gestion de la pandémie Covid-19 en violant sciemment les dispositions constitutionnelles et de l'État de droit (entre autres des principes de la légalité des peines et du double degré de juridiction) et l'adoption d'une panoplie de lois, partiellement basées sur des textes européens, portant atteinte aux droits et libertés de la population ou s'inscrivant dans le cadre de la surrégulation et de la surveillance subséquente que la Chambre dénonce depuis des années: la loi de 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés, la législation de 2018 sur la protection de la nature, la loi de 2019 sur le registre des bénéficiaires effectifs, la législation de 2022 sur les armes et munitions (voir à cet égard par exemple les avis du Conseil d'État concernant les atteintes portées au droit de propriété), le règlement grand-ducal de 2023 relative à la prise en charge par l'assurance maladie des actes et services des psychothérapeutes, la loi de 2023 sur les ASBL, etc. En outre, on ne peut s'empêcher de mentionner le nouveau texte de la Constitution du 1^{er} juillet 2023, qui – la forme très contestable de son adoption

45 OCDE, Enquête sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques – résultats 2024, 10 juillet 2024, https://www.oecd.org/fr/publications/enquete-de-l-ocde-sur-les-determinants-de-la-confiance-dans-les-institutions-publiques-resultats-2024_80ddd09b-fr.html

46 ILRES, Sondage Politmonitor, 30 juin 2025, <https://www.ilres.com/2025/06/30/la-satisfaction-a-legard-du-gouvernement-en-nette-baisse/>

47 <https://www.ilres.com/wp-content/uploads/2025/10/SOFRO-Presentation-Oktober-2025.pdf>

mise à part – comporte maintes dispositions qui sont foncièrement problématiques, entre autres par l'édulcoration des droits fondamentaux ainsi que par la remise en cause de principes capitaux prévus par le texte constitutionnel antérieur d'un côté, tandis que des dispositions antidémocratiques y ont été maintenues de l'autre côté.

La Chambre invite les responsables politiques à consulter les avis pertinents et critiques qu'elle a émis sur ces textes.

Il est d'ailleurs grotesque d'organiser une heure d'actualité sur le respect de l'État de droit à la Chambre des députés où les agissements précités n'ont pas été mentionnés en un seul mot⁴⁸. Il en était de même lors des présentations du rapport sur l'État de droit au Luxembourg par le commissaire européen à la justice⁴⁹. Il s'agit soit de pure ignorance, ce qui est douteux, soit de malhonnêteté politique pour cacher le non-respect de l'État de droit.

La Chambre tient aussi à rappeler que, suite à la crise financière de 2008, le gouvernement en place en 2009 (où l'actuel Premier ministre était ministre des Finances) avait adopté des mesures d'austérité au détriment des personnes physiques principalement, alors que ces dernières n'étaient pas à l'origine de la crise.

Par ailleurs, des détériorations considérables ont été apportées au système d'assurance pension par la réforme des retraites de 2012, notamment par l'instauration d'un mécanisme de limitation du réajustement des retraites existantes à travers un modérateur qui est déclenché lorsque certains paramètres sont franchis, ce qui a pour effet de réduire l'augmentation annuelle de la pension à laquelle auraient droit les retraités⁵⁰.

L'adoption de lois portant atteinte aux droits et libertés de la population continue avec l'actuelle législature. Un exemple en est la loi du 24 juillet 2025 relative au traitement des données de mobilité. L'objectif de ce texte, qui a été mis sur le chemin des instances par le gouvernement précédent, est de surveiller le comportement de la population en matière de transports et de collecter entre autres des données à caractère personnel à cette fin. Le texte a fait l'objet de maintes critiques, notamment par le Conseil d'État, la Commission nationale pour la protection des données et certains députés, mais il a malgré tout été adopté et mis en vigueur.

Un autre projet a été rendu public très récemment par le gouvernement, à savoir le projet de loi relatif à l'introduction d'un système de reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation des véhicules ANPR (« *Automatic Number Plate Recognition* »). Lors d'une conférence de presse du 24 septembre 2025, le ministre des Affaires intérieures a relevé que « *la technologie au service de la sécurité: nous ne créons pas un État de surveillance, nous renforçons la sécurité* »⁵¹. Or, mis à part que le fait de mentionner ceci est déjà suspect, c'est justement cet argument et les comportements criminels d'une minorité qui sont utilisés depuis une vingtaine d'années pour introduire des instruments de surveillance de masse et de sanction de la majorité au niveau national et en Europe (voir également les développements ci-après sub III. « 5. *Le détachement européen vis-à-vis des citoyens* »). Il reste à voir dans quelle mesure le projet en question portera atteinte aux droits fondamentaux.

L'affaire est d'autant plus poignante que les décideurs politiques continuent d'affirmer le respect de l'État de droit et des valeurs démocratiques. On a l'impression qu'ils soient bien conscients de leurs agissements contraires à ces principes fondamentaux et qu'ils essaient de les dissimuler de cette manière. Dans le projet de loi budgétaire sous avis, le gouvernement condamne lui-même « *les remises en cause croissantes du multilatéralisme et de l'État de droit* » et il énonce par exemple que les objectifs de réforme en matière de droit du travail « *seront réalisés en étroite concertation avec les partenaires sociaux – le dialogue social faisant partie intégrante de notre système social et étant le garant de la paix sociale dans notre pays* ». Pourquoi ne respecte-t-il alors pas ces principes?

48 Heure d'actualité sur la défense de la démocratie face aux tentatives de déstabilisation, 18 mars 2025, <https://www.chd.lu/fr/debate/4527>

49 Voir entre autres: Présentations du rapport sur l'État de droit au Luxembourg, 16 janvier 2023, 22 janvier 2024 et 10 octobre 2024, <https://www.chd.lu/fr/node/1050>, <https://www.chd.lu/fr/node/2098> et https://www.chd.lu/de/etat_de_droit_2024_luxembourg

50 Voir à ce sujet la contribution salariale de l'avis du 17 juillet 2024 du Conseil économique et social sur le régime général d'assurance pension, <https://ces.public.lu/content/dam/ces/fr/avis/protection-sociale/regime-general-assurance-pension.pdf>

51 https://gouvernement.lu/de/actualites/agenda.gouvernement2024+fr+actualites+toutes_actualites+communiques+2025+09-septembre+24-gloden-plaques-immatriculation.html

Le fait que, dans un prétendu État de droit, les responsables politiques peuvent porter atteinte aux droits fondamentaux de la population sans aucune conséquence est d'ailleurs pour le moins inquiétant. Au moins, les juridictions peuvent bloquer l'application de dispositions portant atteinte aux droits et libertés, à condition toutefois qu'elles soient saisies dans le cadre d'un litige. À noter en outre que la Cour constitutionnelle ne peut être saisie qu'à travers une question préjudicielle posée par une autre juridiction, et encore si et seulement si un justiciable formule une demande dans ce sens à la juridiction. En effet, au Luxembourg, il n'est pas possible pour les citoyens (ou pour les juridictions elles-mêmes) de saisir directement la Cour constitutionnelle en cas d'atteinte à leurs droits, contrairement à ce qui est le cas en Allemagne par exemple. La possibilité de saisir la Cour par la voie directe aurait plus de poids et donnerait un moyen important à la population pour faire respecter les règles de l'État de droit. De plus, les juges constitutionnels devraient seulement siéger à la Cour constitutionnelle pour pouvoir se consacrer exclusivement à cette fonction, comme ceci est le cas dans les autres pays européens.

Les juridictions ont d'ailleurs été amenées à bloquer l'application de certaines dispositions portant atteinte aux droits et libertés qui ont été adoptées durant la dernière législature. Ainsi, les dispositions de la législation de 2018 sur la protection de la nature ayant eu pour finalité d'interdire les rénovations de bâtiments dans les zones vertes ont par exemple été jugées anticonstitutionnelles.

Soit par ailleurs dit en passant qu'un État membre de l'Union européenne qui porte atteinte aux droits fondamentaux ou aux principes de la démocratie ou de l'État de droit peut au pire des cas être exclu de l'Union sur la base de l'article 7 du Traité sur l'Union européenne.

Durant la déclaration sur l'état de la nation du 13 mai 2025 et au cours de diverses interventions subséquentes, le Premier ministre a présenté à plusieurs reprises les propositions du gouvernement comme s'il s'agissait d'ores et déjà de décisions définitives et acquises, entre autres en relation avec la réforme des retraites et pensions: « *nous allons augmenter progressivement les années cotisables* », « *la carrière nécessaire pour ouvrir le droit à une pension sera allongée progressivement de trois mois par an sur plusieurs années* », « *nous introduisons également la possibilité d'une retraite progressive* », « *nous assurerons le financement du système* », « *d'Regierung wäert d'Cotisationsjoren eropfuieren* », « *d'Regierung huet decidéiert (...)* », « *d'Regierung iwwerhëlt (...)* », etc.

La Chambre s'étonne de telles affirmations et du fait qu'il soit apparemment nécessaire de rappeler au gouvernement le fonctionnement d'un État démocratique (que le Premier ministre a pourtant sciemment mentionné une dizaine de fois). Dans un tel État, qu'est le Luxembourg, du moins selon la Constitution, c'est d'abord le peuple qui est souverain: « *la souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'État* » (article 3 de la Constitution). Ensuite, « *le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire* » (article 2 de la Constitution). Dans une démocratie parlementaire représentative, c'est le peuple qui décide de sa représentation politique et de l'organisation des institutions de l'État. Il appartient aux élus du peuple, donc au parlement, de prendre les décisions dans l'intérêt du pays et de sa population et en toute indépendance, sous réserve pour les élus de respecter la volonté générale des électeurs et de l'obligation de rendre compte à ceux-ci. En effet, le parlement n'est que la représentation du peuple et il est dès lors tenu d'agir dans l'intérêt général de celui-ci. L'article 62, alinéa 2, de la Constitution prévoit explicitement que « *les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général* ». Lorsque le gouvernement lance une réforme qui va à l'encontre des intérêts du pays et de la population, le parlement est donc constitutionnellement obligé de rejeter cette réforme. Le commentaire de la disposition précitée, figurant dans la proposition de révision n° 7777 des chapitres IV et Vbis de la Constitution, ne saurait être plus clair à ce sujet:

« *L'alinéa 2 a trait à l'interdiction du mandat impératif.*

Le terme 'commettants' vise non seulement les électeurs [individuellement], mais englobe également les partis politiques, voire les groupes de pression qui entendent faire infléchir en leur faveur les choix législatifs de la Chambre des Députés. Le choix rédactionnel implique ainsi que le député n'a pas à recevoir de quelconques instructions ni de la part des citoyens qui l'ont élu ni d'aucun groupe d'intérêts, ni de la part des instances de son parti, nonobstant la discipline qui joue normalement au sein d'un groupe parlementaire, voire de la majorité gouvernementale. »

Cette indépendance des députés doit d'ailleurs être garantie aussi face à la séparation des pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire) dans tout État de droit.

De nos jours, les députés de la majorité parlementaire suivent cependant dans la pratique malheureusement et aveuglément, sans aucune exception, les décisions gouvernementales, souvent sans même

les critiquer ou questionner. Avec les réformes des retraites et pensions et des règles en matière de négociation des conventions collectives de travail, ainsi que la forme choisie par le gouvernement pour procéder, une certaine réticence s'est au moins manifestée auprès des parlementaires, y compris des députés de la majorité parlementaire.

À noter par ailleurs que le système selon lequel une personne peut devenir membre du gouvernement d'un État démocratique sans être élue, voire sans même avoir participé aux élections législatives – système qui existe non seulement au Luxembourg, mais aussi dans nos pays voisins par exemple – fait de plus en plus fréquemment l'objet de critiques. Il en est de même du favoritisme lié à l'engagement de conseillers du gouvernement.

Dans la déclaration du 13 mai 2025, le Premier ministre a mentionné la responsabilité du gouvernement et de la majorité parlementaire, notamment en relation avec l'absence de « *codécision sur chaque point* » en référence au dialogue social: « *la majorité parlementaire porte une responsabilité, et elle sera jugée sur sa capacité à l'assumer. (...) Lorsqu'on sait qui prend les décisions, on sait aussi qui en porte la responsabilité – pour le meilleur comme pour le pire* ».

La Chambre se demande ce qu'englobe cette responsabilité, surtout « *pour le pire* », et quelles en sont les conséquences pour les décideurs politiques.

Concernant le dialogue social, la façon de procéder du gouvernement n'est pas en phase avec les principes d'un État démocratique, contrairement à ce que le Premier ministre continue d'affirmer sans cesse. Si la Chambre est d'accord que « *le dialogue n'implique pas nécessairement une codécision sur chaque point* » (cf. déclaration sur l'état de la nation du 13 mai 2025), elle relève que le fait d'organiser un simulacre de consultations publiques et de discussions entre partenaires sociaux pendant des mois en vue d'une éventuelle réforme des retraites et pensions pour ensuite imposer les mesures de base prévues dès le départ par le gouvernement est pour le moins un affront. Cette façon de faire s'apparente à une politique coercitive, inacceptable face au modèle social luxembourgeois.

À l'exposé des motifs joint au projet de loi budgétaire, il est mentionné que ce dernier « *conjugue de nouveaux engagements (...) avec des mesures concertées avec les partenaires sociaux visant à stabiliser les trajectoires de l'assurance pension et de l'assurance maladie, dans le cadre des discussions Sozialronn et quadripartites* ». Le projet de loi sur la programmation financière pluriannuelle énonce par ailleurs que le gouvernement a adopté plusieurs mesures de sauvegarde du régime d'assurance pension « *en concertation avec les partenaires sociaux dans le cadre des discussions de la Sozialronn* » et que « *dans le cadre des discussions de la Sozialronn, plusieurs décisions ont été prises* ». Or, il n'y a pas eu de véritable concertation, un accord n'a pas pu être trouvé et des décisions n'ont donc pas été prises lors de la « *Sozialronn* » en question, ceci en raison de l'action du gouvernement, qui a unilatéralement décidé de mettre fin aux négociations le 3 septembre 2025 et d'adopter lui-même des mesures jugées comme nécessaires!

Les arguments selon lesquels le gouvernement aurait dû « *assumer sa responsabilité* » et les mesures adoptées seraient nécessaires pour garantir la résistance du pays face aux défis à venir ne tiennent pas la route en l'occurrence. Le dialogue social selon le modèle luxembourgeois ne signifie pas « *écouter pour ensuite faire comme on veut* », mais il implique une véritable négociation entre partenaires sociaux, aboutissant à des solutions trouvées ensemble, de manière consensuelle. La formation de compromis est le garant de la paix sociale dans un État démocratique.

Le gouvernement estime par ailleurs que la tripartite ne serait pas l'instrument approprié pour discuter et trouver une solution en matière de retraites et de pensions, alors qu'il affirme à l'inverse et en même temps que le Luxembourg est confronté à une crise du logement, une crise sociale, une crise économique et une crise énergétique (même s'il ne le dit pas expressément pour les trois derniers domaines).

À cet égard, la Chambre plaide encore une fois, comme elle l'a déjà fait à plusieurs reprises au cours des années passées, avec insistance pour le maintien, voire un renforcement du dialogue social et de la solidarité entre partenaires sociaux, et ce à tout moment. Ceci est essentiel pour le bon fonctionnement de la démocratie et pour la vie commune en société. Soit dit en passant que les droits de l'homme et les acquis sociaux (comme le premier pilier du régime de retraite) qui ont été mis en place et garantis ne l'ont pas été par évidence. Le fait de les remettre en cause unilatéralement est inacceptable.

La Chambre regrette fortement l'évolution des phénomènes prémentionnés au niveau de la société et du pouvoir politique. Elle dénonce cette évolution depuis des années, notamment à travers les maints avis qu'elle émet dans le cadre de la procédure législative et réglementaire. Aussi, la Chambre constate

qu'elle n'est pas du tout seule à formuler de telles critiques. De plus en plus de voix s'élèvent au sein de la société civile contre les phénomènes en question et se prononcent pour un changement de mentalité et de paradigme, que ce soit contre l'action insensée ou illégitime du pouvoir politique dans certains domaines ou contre l'inaction politique dans d'autres.

Tout en étant consciente que la situation au Luxembourg est loin de celle d'autres pays, autoritaires surtout, la Chambre met en garde contre la direction empruntée actuellement. Les valeurs démocratiques et de l'État de droit ne doivent jamais être édulcorées de manière quelconque.

Malheureusement, l'évolution décrite ci-avant peut être constatée non seulement au niveau national, mais également au niveau européen, même si les deux dernières années la confiance dans les institutions de l'Union européenne a augmenté parmi les citoyens des États membres, surtout au vu des tensions géopolitiques actuelles⁵².

5. Le détachement européen vis-à-vis des citoyens

Au vu de certaines initiatives et de textes récents adoptés par l'Union européenne, la Chambre ne peut s'empêcher de revenir encore à un sujet qu'elle avait traité plus abondamment dans son avis sur le projet de loi n° 8080 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023, à savoir la mise en garde contre les phénomènes de la mondialisation et de la surrégulation ainsi que leurs effets.

Les États membres de l'Union européenne sont dépendants de pays tiers dans de nombreux domaines: matières premières et ressources naturelles, énergie, sécurité, industrie, alimentation, etc. La guerre en Ukraine a eu pour effet de déclencher une prise de conscience des responsables politiques à cet égard, de sorte qu'un changement de paradigme a été annoncé.

L'interdépendance des pays du fait de la mondialisation rend les économies vulnérables, ce qui peut avoir des effets néfastes pour la population, par exemple en matière d'approvisionnement énergétique et alimentaire en cas de crise. Il est dès lors essentiel de diminuer dans la mesure du possible la dépendance de l'étranger, et surtout des pays tiers à l'Union européenne.

La volonté annoncée par les institutions de l'Union européenne semble être celle d'accroître l'indépendance et l'autoproduction. Toutefois, il faut alors le faire réellement, et ce au plus vite, et non pas prononcer des paroles vides dans ce sens. Lors de la déclaration sur l'état de l'Union européenne le 10 septembre 2025, la présidente de la Commission européenne a insisté une vingtaine de fois sur l'indépendance de l'Union européenne. Cette affirmation est cependant paradoxale, alors que la Commission a validé juste avant, le 3 septembre 2025, le projet de l'accord de libre-échange avec les pays du Mercosur. Cet accord n'est pas en phase avec le renforcement de l'indépendance par rapport aux pays tiers de l'Union européenne. S'il peut entraîner des conséquences positives sur l'emploi en Europe et sur la diminution des taxes et droits d'accise, son application risque d'affecter la protection de l'environnement ainsi que la qualité des produits et à un renchérissement de ceux-ci, au détriment de la population. Le fait que les décideurs politiques éludent ces critiques en invoquant entre autres des mesures de compensation et d'indemnisation (pour les agriculteurs notamment afin de lutter contre une hausse éventuelle des prix) ainsi que l'application de quotas (payer pour polluer en matière environnementale) est pour le moins irrationnel.

Il en est de même de l'accord commercial signé le 27 juillet 2025 entre les États-Unis et l'Union européenne, accord qui prévoit entre autres l'obligation pour l'Union européenne d'acheter de la part des Américains de l'équipement militaire, des produits énergétiques et des puces d'intelligence artificielle, ainsi que l'obligation pour les entreprises européennes d'investir de manière conséquente aux États-Unis dans les années à venir, le tout pour des centaines de milliards de dollars. La question qui se pose là encore est en quoi un tel accord s'inscrit dans le cadre d'un renforcement de l'indépendance de l'Europe. Au moins les États-Unis semblent être (encore) les alliés de l'Union européenne.

Par ailleurs, il y a lieu de relever que l'Union européenne continue d'acheter sans gêne de l'énergie russe (gaz naturel surtout), malgré la guerre en Ukraine! Les décideurs politiques semblent traiter cet événement comme un jeu, malléable à leur guise, selon leurs besoins économiques, en pointant du doigt l'un et l'autre, au détriment des populations.

⁵² Eurobaromètre, printemps 2025, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3572>

Concernant la transition énergétique, les États européens sont largement dépendants de pays tiers, et notamment de la Chine, qui domine toujours la production de panneaux photovoltaïques par exemple. S’y ajoute que les installations photovoltaïques comportent un risque du fait que les onduleurs sont connectés à internet. Ce point faible rend plus facile les attaques informatiques sur le réseau électrique. De plus, les producteurs étrangers peuvent avoir accès aux installations et manipuler celles-ci à distance. Il va sans dire que cela constitue un risque fondamental pour les infrastructures d’électricité et partant pour la sécurité publique des pays européens.

Dans ce contexte, il semble d’autant plus surprenant que, en application de la directive (UE) 2023/2413, les aides étatiques pour les chaudières à bûches de bois et les chaudières à plaquettes de bois (pour remplacer une chaudière au fioul par exemple) sont supprimées, alors qu’il s’agit bien d’énergies renouvelables. En effet, ce texte, adopté au nom de la transition énergétique, affaiblit une filière de production d’énergie renouvelable et locale, pourtant essentielle à l’indépendance énergétique.

En continuant dans cette direction, l’indépendance affichée ne sera jamais atteinte. La complexité de la gouvernance de l’Union européenne ne contribue certainement pas à cet objectif.

À côté de la globalisation, un autre phénomène ne cesse d’affecter négativement les citoyens en Europe, à savoir la surrégulation et le renforcement de la surveillance générale au détriment des droits et libertés.

Sous le prétexte de devoir agir dans l’intérêt général, de la sécurité publique, de la lutte contre le terrorisme ou la criminalité financière, de la transparence, de la protection des données, etc., de plus en plus de règles et d’obligations, voire de restrictions et de sanctions sont imposées au niveau européen et international, tout comme cela est le cas au niveau national, en violation des libertés publiques et des droits fondamentaux, et contrairement à la simplification administrative. Ces mesures affectent non seulement les personnes physiques, mais aussi les associations, les entreprises, les professionnels du secteur financier, etc. De plus, l’augmentation des procédures y liées peut freiner le développement de technologies importantes et partant le développement de l’économie et de la société en général.

La Chambre dénonce cette évolution depuis des années, mais un changement de paradigme est loin d’être en vue. Un exemple récent le démontre à suffisance. Il s’agit de la proposition de la Commission européenne de mettre en place un contrôle général et automatisé de tous les messages électroniques et communications numériques (photos et vidéos) quelconques (publics et privés) envoyés à travers des outils de télécommunication (internet, téléphones mobiles, applications, etc.). Cette proposition de règlement CSAR⁵³, appelée communément « *Chat Control Act* », a été divulguée le 11 mai 2022 et retravaillée à plusieurs reprises. Au niveau international, maintes associations de protection des citoyens, y compris des enfants, des consommateurs et des droits fondamentaux se sont opposées à cette proposition de l’Union européenne. La raison officiellement affichée de cette proposition étant la volonté de protéger davantage les mineurs contre les abus (sexuels surtout). Si cette finalité de protection des mineurs doit évidemment être une priorité dans le domaine numérique, le fait d’obliger les États membres à mettre autoritairement en place un mécanisme de surveillance de masse en violation des droits fondamentaux (notamment des droits à la vie privée et à la protection des données personnelles consacrés par les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne) est complètement démesuré et inacceptable. La version 2.0 actuelle de la proposition fait toujours l’objet de critiques majeures. Jusqu’à présent, la proposition a été majoritairement rejetée par le Parlement européen, y compris par les députés européens luxembourgeois. Le gouvernement luxembourgeois s’est aussi positionné contre la proposition⁵⁴. Un nouveau vote par le Conseil de l’Union européenne sur la proposition était prévu pour le 14 octobre 2025, mais il a été reporté pour le moment, du fait que la proposition n’a pas recueilli la majorité nécessaire pour la mettre à l’ordre du jour, notamment puisque l’Allemagne s’y est opposée. Toutefois, il semble inévitable que le texte soit finalement soumis à un vote (prévisiblement début décembre 2025) malgré une large opposition.

Si ce texte n’a pas abouti jusqu’à présent, il en est autrement d’autres textes européens qui ont été adoptés. Il en est ainsi par exemple du règlement 2019/2144 (obligation pour les véhicules automoteurs

⁵³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A52022PC0209>

⁵⁴ Réponse de la ministre de la Justice à la question parlementaire n° 2764 du 11 août 2025 concernant la position du Luxembourg sur la nouvelle proposition « *Chat Control* » de la présidence danoise, et réponse du Premier ministre à la question parlementaire n° 266 du 14 octobre 2025 concernant la position du Luxembourg sur la proposition d’introduire un « *Chat Control* »

nouveaux de disposer d'un enregistreur de données de type boîte noire pour surveiller les comportements des conducteurs automobiles) ou de la directive 2015/849 (registre des bénéficiaires effectifs, monstruosité administrative d'application disproportionnée au Luxembourg).

Des mesures et textes pareils, portant atteinte à la vie privée des citoyens et adoptés sur le fondement d'arguments qui ne sont souvent pas convaincants, sont de plus en plus fréquents. On a l'impression qu'ils soient seulement mis en place dans la finalité de « *surveiller pour surveiller* ».

Cette évolution constitue un paradoxe, puisque l'Union européenne est censée jouer un rôle de précurseur en matière de protection des libertés et droits fondamentaux.

La Chambre souligne qu'un changement de paradigme est absolument nécessaire. La mise en place d'instruments de surveillance à des seules fins de surveiller pour surveiller et en violation des droits fondamentaux pour l'acquisition desquels les peuples ont dû se battre pendant des décennies, voire des siècles est intolérable. Les crimes et comportements antisociaux d'une minorité ne doivent pas servir d'argumentaire pour sanctionner la grande majorité.

L'Union européenne devrait par ailleurs veiller à respecter les valeurs sur la base desquelles elle a été fondée. En font partie la garantie de l'État de droit, la protection sociale, la libre circulation des personnes et le renforcement du marché intérieur.

Le fait que l'Union européenne permet aux États membres qui font partie de l'espace Schengen de violer l'accord afférent en introduisant des contrôles aux frontières sans aucune conséquence pour ces États est plus que douteux. Ces agissements montrent comment le modèle européen s'effrite. Au lieu de renforcer les frontières extérieures et de soutenir la coopération et la solidarité entre les États membres en matière de lutte contre l'immigration illégale, l'Union européenne se contente de condamner verbalement les actions anti-européennes, sans cependant faire suivre ces paroles vides par des actes. Il en est de même dans le domaine des relations extérieures de l'Union européenne.

6. La réforme des retraites et pensions

Comme évoqué ci-avant sub III. « 4. *Le déclin de la démocratie, de la solidarité et du dialogue social* », la Chambre dénonce avec ardeur la façon de procéder du gouvernement pour procéder à une réforme des retraites et pensions.

La Chambre s'abstient de rappeler ici encore une fois les raisons qui l'amènent à s'opposer catégoriquement à une réforme irréfléchie divisant la société et à une remise en cause du régime de pension, surtout du premier pilier, elle l'ayant fait à suffisance dans ses avis sur les deux projets de lois budgétaires précédents. Elle ne peut toutefois s'empêcher de relever que les réserves du Fonds de compensation ont augmenté de 2,96 milliards d'euros en 2024, le total de la réserve globale du régime général d'assurance pension ayant atteint 30,67 milliards d'euros au 31 décembre 2024, ce qui correspond à 4,39 fois le montant des prestations annuelles⁵⁵. Sur la base de quels chiffres concrets le gouvernement justifie donc la réforme projetée? Un rapport qui comporte des hypothèses purement théoriques quant à l'évolution à long terme du financement du régime de pension ne saurait justifier une réforme non réfléchie.

Dans le projet de loi sur la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029, le gouvernement argumente que les dépenses de l'assurance pension devrait croître à un rythme supérieur à celui des recettes, de sorte que les cotisations annuelles ne suffiraient plus à couvrir les dépenses dès 2026 déjà. Il s'agit encore d'une hypothèse. Si ce cas devait se produire, le Luxembourg dispose toujours d'une réserve, qui est justement destinée à couvrir les dépenses. La Chambre renvoie à la contribution salariale de l'avis du 17 juillet 2024 du Conseil économique et social sur le régime général d'assurance pension pour un examen détaillé de la situation financière de ce régime⁵⁶.

Un autre argument qui est avancé par le gouvernement pour justifier une réforme du système des retraites est l'espérance de vie de la population⁵⁷. Or, là encore, il y a bien une différence entre l'espérance de vie, qui est un facteur théorique, et l'âge réel de décès. Les chiffres afférents le démontrent

⁵⁵ Rapport annuel 2024 du Fonds de compensation, <https://fdc.public.lu/fr/actualites/2025/publication-rapport-annuel-2024-fdc.html>

⁵⁶ <https://ces.public.lu/content/dam/ces/fr/avis/protection-sociale/regime-general-assurance-pension.pdf>

⁵⁷ <https://statistiques.public.lu/dam-assets/actualite/2025/actualite-esperance-vietaux-activite/presentation-consultation-sur-la-viabilite-du-systeme-de-pensions-au-luxembourg.pdf>

avec évidence. Ainsi, l'espérance de vie est de 85,3 ans pour les femmes et de 81,2 ans pour les hommes, mais l'âge de décès moyen est de 81,2 ans pour les femmes et de 75 ans pour les hommes⁵⁸. Même si l'espérance de vie est constamment à la hausse, l'impact de l'âge réel de décès sur le régime des retraites reste à prouver. Il s'agit d'un argument théorique parmi d'autres.

La Chambre avoue qu'il s'agit d'un thème complexe. Maints facteurs peuvent influencer la viabilité du système des retraites, y compris par exemple l'immigration et la fécondité. Mais en tant que décideurs politiques, on ne peut pas simplement procéder à la hussarde à une réforme affectant l'ensemble de la population pour l'avenir, sans informer suffisamment cette dernière. Réaliser des réformes nécessaires dans une démocratie implique le soutien et la compréhension de la population. Or, c'est justement sur ce point que le gouvernement échoue.

De l'avis de la Chambre, il est évident que les plans de réforme du système des retraites étaient préparés dès le départ, même avant la consultation publique lancée en octobre 2024, et qu'au moins les grandes lignes des textes y relatifs ont été préparés en amont de la réunion entre les partenaires sociaux du 3 septembre 2025.

Il est d'ailleurs révélateur que les députés de la majorité parlementaire et certains membres du gouvernement n'étaient même pas informés des plans de réforme annoncés par le Premier ministre lors de la déclaration sur l'état de la nation du 13 mai 2025.

De tels agissements maladroits suscitent évidemment des réactions au sein de la population. Dans le sondage du 7 mai 2025 sur les retraites, mené par l'institut ILRES, 56% des personnes interrogées ont été opposées à l'augmentation des années de cotisation.

Ce taux est passé à 60% dans l'enquête du 30 juin 2025⁵⁹. De plus, le sondage publié le 7 octobre 2025 montre que 63% des personnes sondées condamnent la façon de procéder du gouvernement, sans un accord entre les partenaires sociaux, pour effectuer une réforme des retraites.

Dans son avis sur le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2025, la Chambre avait mis en garde contre une approche arbitraire du gouvernement pour procéder à une réforme des retraites:

« La Chambre ne saurait marquer son accord avec des mesures remettant en cause ou détériorant le régime des retraites au détriment de la population. Pour le cas où une refonte du système des retraites deviendrait réellement nécessaire à un moment donné, celle-ci devra impérativement être effectuée de manière consensuelle dans le cadre du dialogue social en impliquant les partenaires sociaux à tous les stades de la procédure et des travaux y relatifs. La Chambre met en garde contre des décisions qui seraient prises arbitrairement par le gouvernement tout seul au cas où un consensus ne pourrait pas être trouvé dans le cadre des discussions tripartites. »

Ce qui devrait arriver arriva: le gouvernement met maintenant une réforme sur le chemin des instances sans consensus entre partenaires sociaux. Il devra prendre en compte et subir le cas échéant les conséquences de son agissement – pour lequel il n'a pas de mandat des électeurs, ce que le Vice-Premier ministre a confirmé lors de la conférence de presse suivant les négociations du 3 septembre 2025 – lors des prochaines élections législatives. Et la refonte des retraites n'est pas la seule réforme où le gouvernement procède de cette manière peu élégante (cf. réformes de la négociation des conventions collectives de travail, du travail dominical et des horaires d'ouverture des commerces).

La voie empruntée depuis le 3 septembre 2025 pour réaliser une réforme des retraites comprend plusieurs mesures, dont l'augmentation du taux de cotisation de 24,0% à 25,5% dès 2026. La Chambre se demande en quoi cette mesure est en phase avec la devise du gouvernement « *Méi Netto vum Brutto* »? Même s'il s'agit en l'occurrence de la cotisation pour l'assurance pension et non pas d'un impôt, l'augmentation projetée n'est certainement pas en accord avec l'esprit du programme gouvernemental.

Les autres mesures décidées par le gouvernement, sans consensus entre les partenaires sociaux – contrairement à ce qui est énoncé au projet de loi budgétaire et au projet de loi sur la programmation financière pluriannuelle sous avis – sont⁶⁰:

- le maintien de l'âge légal de départ en pension à 65 ans;

58 <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2025/stn16-population-2025.html>

59 ILRES, Sondage Politmonitor, 30 juin 2025, <https://www.ilres.com/2025/06/30/la-satisfaction-a-legard-du-gouvernement-en-nette-baisse/>

60 https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2025/09-septembre/03-sozialronn-conclusions.html

- le rapprochement de l'âge effectif de départ en pension en direction de l'âge légal, à travers un agencement, dès 2026, des conditions de départ en pension anticipée à partir de l'âge de 60 ans de façon à prolonger progressivement la durée des périodes de cotisations obligatoires de huit mois au total (soit 1 mois par année pour les années 2026 et 2027 et 2 mois par année de 2028 à 2030 inclus), tout en maintenant les conditions de départ en pension anticipée à partir de l'âge de 57 ans (pour les agents publics cette mesure s'applique seulement aux personnes en service à partir du 1^{er} janvier 1999);
- le maintien du modérateur de réajustement destiné à faire face à des problèmes de couverture des dépenses selon les modalités mises en place par la réforme du régime général d'assurance pension de 2012;
- pour des raisons de protection sociale, et par dérogation exceptionnelle à la réforme de 2012, le maintien de l'allocation de fin d'année;
- l'insertion des périodes dites complémentaires relevant des années d'études de façon flexible au cours de la carrière d'assurance entière de l'assuré;
- l'introduction d'une aide sociale pour les personnes touchant une pension de vieillesse ou de survie et vivant dans une communauté domestique à revenus modestes;
- l'augmentation de la déduction fiscale annuelle des versements réalisés dans le cadre de la prévoyance-vieillesse (troisième pilier) de 3.200 euros à 4.500 euros;
- afin de rapprocher l'âge effectif de départ en pension à l'âge légal de départ en pension, l'élaboration d'un abattement fiscal mensuel de 750 euros (9.000 euros par an) pour les assurés ayant rempli les conditions pour le bénéfice d'une pension de vieillesse anticipée mais qui continuent volontairement leur activité professionnelle jusqu'à l'âge légal de départ en pension (soit 65 ans);
- l'introduction d'une retraite progressive sur la base des modalités en vigueur dans la fonction publique;
- il ne sera pas touché au régime actuel de la préretraite liée au travail posté ainsi qu'à celui de la « préretraite ajustement ».

Selon le projet de loi budgétaire, « ces mesures permettent de ralentir la trajectoire de dégradation du régime. Elles assureraient le maintien de la prime de répartition pure sous le taux de cotisation global jusqu'en 2029. Par ailleurs, la date à laquelle la réserve de compensation passerait sous le seuil de 1,5 fois les dépenses annuelles, ainsi que celle de son épuisement, seraient repoussées de quatre années – respectivement à 2042 et 2048 – par rapport au scénario de base, offrant ainsi des marges de manœuvre supplémentaires ».

Le paquet de réforme adopté devrait, selon le gouvernement, seulement être une première étape en vue d'une refonte plus fondamentale afin de viabiliser le système des retraites. La Chambre met en garde contre le fait de procéder par plusieurs petites réformes qui seraient mises en place peu à peu en introduisant ainsi au fur et à mesure des détériorations cachées (à l'instar de la réforme de 2012), et dont l'ensemble aurait finalement pour conséquence de mettre en cause le système au détriment de la population active et des personnes retraitées.

Pour le reste, la Chambre renvoie à ses avis n^{os} A-4329 et A-4332 de ce jour sur les textes relatifs à la réforme des retraites (documents parlementaires n^{os} 8634 et 8640).

*

IV. SYNTHÈSE

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2026 s'inscrit dans un contexte international toujours marqué par une situation géopolitique tendue. Des risques pèsent ainsi sur l'économie nationale et les finances publiques.

Malgré ces risques, face auxquels il faut certes rester prudent, le Luxembourg a réussi à bien gérer les périodes de crise des années passées. Au niveau international, l'économie luxembourgeoise est très bien placée. La situation de l'économie et des finances publiques du pays est en effet plus solide que laissent entendre certains acteurs. Sa présentation dépend toutefois fortement de la méthodologie choisie. Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que le projet de budget introduise une nouvelle présentation de l'évolution des recettes et dépenses et que le PIB Bien-être y soit dorénavant intégré.

La Chambre est favorable à une politique d'investissement en faveur du pays, de l'économie et de la population. Continuer à soutenir en permanence les investissements par un déficit public important est toutefois risqué et doit être évité.

Concernant les objectifs poursuivis par le gouvernement, la Chambre regrette l'absence de courage politique pour lutter contre la crise du **logement**, qui a évolué en un problème structurel résultant de décisions, voire de l'inaction des responsables politiques pendant des décennies. En apaisant les symptômes de la crise (par exemple à travers différentes aides étatiques) au lieu d'en combattre les causes ne permettra jamais au pays de s'en sortir. La Chambre met par ailleurs en garde contre des mesures contreproductives ou portant atteinte aux droits de la population, telles que l'acquisition de projets de logements VEFA par l'État ou la réforme projetée de l'expropriation en vue de la construction de logements abordables.

En matière de **fiscalité**, la Chambre attend avec impatience la réforme fiscale annoncée depuis des années. Si les tenants et les aboutissants de cette réforme, par laquelle une individualisation de l'impôt serait introduite à travers un nouveau barème R, ne sont pas encore connus, plusieurs questions se posent d'ores et déjà, entre autres en relation avec la manière de la prise en compte des enfants des contribuables et l'impact de la période transitoire de vingt années sur les ménages bénéficiant actuellement des avantages fiscaux liés à la classe d'impôt 2.

La Chambre rappelle que le système d'imposition des personnes physiques devrait être complètement revu pour achever une plus grande équité fiscale. Dans ce cadre, il faudrait prendre en compte entre autres l'imposition du capital et des participations financières, mais aussi procéder enfin à l'adaptation à la hausse des montants des dépenses fiscalement déductibles.

Dans l'attente de la mise en œuvre de la réforme, qui est projetée pour 2028, la Chambre réitère aussi ses demandes de procéder au plus vite à l'adaptation du barème de l'impôt afin d'y neutraliser entièrement l'inflation des années passées ainsi que de remettre en place un mécanisme d'adaptation automatique du barème au coût de la vie pour réduire la charge fiscale des personnes physiques.

La Chambre approuve l'introduction de la bonification d'impôt de 922,50 euros par enfant et par an pour le parent qui ne bénéficie pas de la modération de la classe d'impôt 1a (en cas de garde alternée de l'enfant).

Étant donné que la réforme fiscale est une refonte d'envergure affectant l'ensemble de la population, la Chambre rappelle que celle-ci devra être réalisée en concertation avec les partenaires sociaux, et a fortiori en raison de la situation désastreuse actuelle en matière de dialogue social et de la manière dont le gouvernement procède dans d'autres dossiers.

La Chambre se prononce pour un État fort, muni d'une **fonction publique** étatique et communale solide, performante, moderne, qualifiée et engagée dans l'intérêt général, ce qui est d'autant plus important en temps de crise et face à la hausse générale de la pauvreté au Luxembourg. Elle soutient toute mesure d'investissement en faveur des services publics et de leur personnel et elle met en garde contre des décisions politiques d'économiser au mauvais endroit, y compris en matière de formation des agents publics, où le crédit budgétaire pour l'exercice 2026 est réduit de 1,2 million d'euros par rapport à 2025.

Dans le contexte de la formation des agents publics, la Chambre se doit d'insister sur le respect de la réglementation relative aux commissions d'examen et aux observateurs aux examens par toutes les entités publiques. Dans ce sens, elle approuve l'élaboration en cours de dispositions légales, applicables à l'ensemble des administrations, services et établissements publics, déterminant des règles communes concernant les observateurs aux examens dans la fonction publique.

Dans l'objectif d'une fonction publique performante et moderne pouvant offrir un service de qualité aux citoyens, il est essentiel que les agents publics disposent de compétences solides et d'une connaissance adéquate des langues administratives. À cet égard, la Chambre signale que les réformes des examens-concours et des épreuves de langues pour l'accès aux postes dans la fonction publique étatique et communale qui sont actuellement sur le chemin des instances ne doivent pas mener à une édulcoration des conditions d'accès aux postes vacants, nonobstant les difficultés de recrutement rencontrées dans la fonction publique.

La Chambre rappelle en outre au gouvernement de faire avancer les travaux concernant les différentes réformes qui sont en cours dans l'intérêt des agents publics (mise en place d'un cadre légal pour l'exercice du télétravail, précision des règles en matière d'aménagement du temps de travail, etc.), afin que les textes afférents puissent enfin être finalisés et entrer en vigueur au plus vite.

Parmi les projets de réforme en cours se trouve par ailleurs la consolidation de la **protection des libertés syndicales** au vu de certaines atteintes qui y ont été portées plus particulièrement au cours des trois dernières années. Il est totalement inacceptable pour un État de droit de violer ces libertés, qui sont garanties par une panoplie de textes nationaux et internationaux.

L'engagement syndical est un atout fondamental pour l'ensemble de la population, conformément au modèle social luxembourgeois. De plus, les syndicats, ainsi que les représentations et délégations du personnel dans la fonction publique – qui ne sont d'ailleurs pas comparables, ni quant à l'organisation, ni quant aux missions, aux délégations du personnel dans le secteur privé – doivent disposer de la garantie de se défendre contre toute décision administrative ou politique qui porterait atteinte à leurs droits, à ceux des agents qu'ils représentent et à ceux de l'ensemble du personnel des services publics.

De l'avis de la Chambre, il y a une nécessité absolue de légiférer en vue d'un renforcement de la protection des libertés syndicales, entre autres au vu des conventions internationales en la matière que le Luxembourg a ratifiées.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est aussi elle-même concernée par un risque accru d'atteinte à la liberté d'action de ses membres élus, au vu de la possibilité d'une emprise gouvernementale. En effet, contrairement aux membres des autres chambres professionnelles, les membres de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sont des agents publics majoritairement employés par l'État, donc par le gouvernement qu'ils sont amenés à critiquer dans l'exercice de leurs missions. Il en découle un conflit d'intérêts structurel qui nécessite des garanties renforcées d'indépendance.

La loi de 1924 sur les chambres professionnelles comporte plusieurs dispositions problématiques, permettant au gouvernement d'exercer un contrôle sur celles-ci: possibilité de dissolution, approbation du mode de délibération des organes de direction et de la nomination du secrétaire, obligation de transmettre au gouvernement les procès-verbaux des séances, possibilité de faire assister un délégué gouvernemental aux réunions. Ces dispositions posent un problème particulier pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics puisqu'elles permettent à l'État-employeur de surveiller l'activité syndicale de ses propres agents. L'emprise gouvernementale sur la Chambre se manifeste aussi par le refus d'accorder à celle-ci l'accès aux données de ses ressortissants, contrairement à d'autres chambres professionnelles. La Chambre se trouve ainsi dans une situation de dépendance vis-à-vis du gouvernement concernant des informations essentielles à l'accomplissement de ses missions. Cette situation est doublement incompatible avec la Constitution et les conventions internationales. Elle appelle une réforme urgente de la loi de 1924.

Une fonction publique moderne et efficiente dans l'intérêt des administrés implique une simplification des procédures, entre autres à travers la **digitalisation** de celles-ci. Si la Chambre est favorable à la digitalisation, elle fait remarquer que les administrations et leurs agents doivent être en mesure de la mettre en œuvre. La mise en place des maints projets prévus par le gouvernement (« *once only* », « *data-driven public sector* », etc.) ne doit pas mener à un renforcement de la charge administrative au détriment de la qualité des services publics.

Concernant le bien-être au travail, la Chambre soutient la mise en place d'espaces de travail partagés décentralisés dans la fonction publique. Or, un cadre légal fait actuellement défaut en la matière. La mise en place de règles minimales et uniformes est essentielle pour garantir la bonne organisation du « *coworking* », notamment au vu de la protection des agents, et pour éviter des abus.

La Chambre s'oppose par ailleurs à toute tentative de privatisation dans la fonction publique, y compris le recours à des experts externes du secteur privé ainsi que la création d'établissements publics gérés selon les règles du droit privé et destinés à contourner les règles très judicieuses et bien réfléchies de la gestion du personnel dans la fonction publique. En outre, le recrutement dans la fonction publique doit être effectué prioritairement sous le statut du fonctionnaire.

Concernant les investissements dans la **défense**, la Chambre comprend que le Luxembourg doit honorer ses engagements militaires au niveau international et elle soutient tous les investissements permettant à l'Armée d'exécuter ses missions, mais elle rappelle qu'il serait judicieux d'investir aussi plus de moyens dans la diplomatie, dans l'intérêt de la population, pour éviter les conflits au lieu de les provoquer et pour garantir la paix, les principes démocratiques et les droits de l'homme.

De plus, la Chambre estime qu'il faudra faire un effort supplémentaire pour les investissements dans la sécurité civile, alors surtout que le Luxembourg est largement dépendant d'autres pays, entre autres de ces pays voisins, dans certains domaines (par exemple dans le secteur de la santé). Dans ce contexte,

elle approuve l'initiative du gouvernement de mettre en place une nouvelle stratégie nationale de résilience.

La Chambre met en garde contre l'interdépendance entre les pays découlant de la globalisation, ce qui rend les pays et leurs économies vulnérables, notamment en cas de crise. Si l'Union européenne a annoncé un renforcement de l'indépendance de ses États membres face aux pays tiers, l'accord de libre-échange avec les pays du Mercosur et la conclusion récente de l'accord commercial avec les États-Unis ne vont pas dans la bonne direction.

Parmi les mesures de financement des investissements dans la défense figure le recours à un emprunt public (« *defence bond* »). La Chambre est depuis toujours favorable à des emprunts obligataires auxquels les particuliers peuvent participer ainsi qu'à l'exemption fiscale afférente, indépendamment des investissements dans la défense toutefois. L'État devrait émettre plus souvent de tels emprunts publics accompagnés d'une exemption fiscale totale pour financer des investissements bénéfiques au pays. Les conditions de souscription devraient être telles de permettre à toute personne physique, même non particulièrement fortunée, de bénéficier du mécanisme.

Dans le domaine de l'**éducation nationale**, la Chambre s'oppose au projet actuel de la réforme « *ALPHA – zesumme wuessen* », qui vise à diversifier les parcours linguistiques dans l'enseignement fondamental à partir de l'année scolaire 2026-2027 en offrant à côté de la filière d'alphabétisation en allemand une filière d'alphabétisation en français, tout en n'écarter pas cependant le principe d'une alphabétisation en français.

La lutte contre la **pauvreté** et l'exclusion sociale est un domaine absolument prioritaire de l'avis de la Chambre. Le fait que, dans un pays aussi fortuné que le Luxembourg, l'écart entre riches et pauvres se creuse constamment et que la pauvreté des enfants est très élevée est fondamentalement problématique, entre autres pour la vie commune en société.

Dans ce cadre, la Chambre approuve l'initiative du gouvernement d'élaborer un Plan d'action national pour la prévention et la lutte contre la pauvreté, même si des mesures concrètes y relatives font actuellement encore défaut. La Chambre estime qu'il faudra plus activement accompagner et soutenir les personnes affectées par la précarité et les impliquer directement dans l'élaboration de mesures sociales en leur faveur.

Face à l'augmentation conséquente (+26,4%) des taxes de l'eau prévue par le projet de loi budgétaire, la Chambre met en garde contre les conséquences de cette augmentation pour les ménages, notamment pour ceux à revenu modeste. L'eau est une ressource essentielle pour tout un chacun. Chaque personne doit y avoir accès. Pour éviter d'aggraver la situation des ménages en situation de précarité, la Chambre demande au gouvernement d'analyser l'impact de l'augmentation des taxes en question et d'adapter le cas échéant les aides financières destinées aux personnes vulnérables.

Concernant la situation financière de l'**assurance maladie-maternité**, la Chambre soutient une gestion plus efficace des ressources disponibles, qui est essentielle pour pérenniser le financement du système, tout en ne remettant pas en cause les prestations des assurés. Il faudra essayer de générer ainsi des recettes supplémentaires, pour éviter une augmentation des cotisations.

La Chambre souligne que le régime de sécurité sociale, et plus précisément celui de l'assurance maladie-maternité, est fondé sur le principe de la solidarité, qui ne doit pas être remis en cause au détriment des assurés qui, indépendamment de leur situation sociale et financière, doivent avoir accès aux prestations de santé et de sécurité sociale.

Pour ce qui est du régime d'**assurance pension**, la Chambre réitère sa réticence face à une réforme irréfléchie divisant la société et remettant en cause les fondements du système en vigueur (surtout le premier pilier), ceci sur la base d'hypothèses purement théoriques quant à l'évolution à long terme du financement du régime. De l'avis de la Chambre, et au vu de la solidité du système, notamment en raison des réserves de compensation, les arguments du gouvernement ne sont pas pertinents pour réaliser à ce stade une réforme et elle renvoie à cet égard à la contribution salariale de l'avis du 17 juillet 2024 du Conseil économique et social sur le régime général d'assurance pension.

Réaliser le moment venu des réformes nécessaires dans une démocratie implique le soutien et la compréhension de la population. Or, c'est justement sur ce point que le gouvernement a échoué, en ayant mis sur le chemin des instances une réforme sans consensus entre partenaires sociaux.

Le paquet de réforme adopté devant, selon le gouvernement, seulement être une première étape en vue d'une refonte plus fondamentale afin de viabiliser le système des retraites, la Chambre met en garde contre le fait de procéder par plusieurs petites réformes qui seraient mises en place peu à peu en

introduisant ainsi au fur et à mesure des détériorations cachées (à l'instar de la réforme de 2012 qui a apporté des détériorations considérables au système d'assurance pension) et dont l'ensemble aurait finalement pour conséquence de mettre en cause le système au détriment de la population active et des personnes retraitées.

De façon générale, la Chambre regrette fortement le déclin du respect des **principes démocratiques**, de l'**État de droit** et du **dialogue social** par les décideurs politiques, que ce soit généralement dans le contexte de discussions, entre autres sur des réformes projetées, ou en relation avec l'adoption de textes divers. Depuis plusieurs années, une aggravation de ce phénomène peut être observée, indépendamment de l'orientation politique, ce qui est confirmé par la diminution de la confiance des citoyens dans les institutions politiques. Sous le prétexte de devoir agir dans l'intérêt général, la mise en vigueur de textes portant atteinte aux droits et libertés de la population ou s'inscrivant dans le cadre de la surrégulation et de la surveillance subséquente au détriment des citoyens est à la mode, tant au niveau national (système ANPR, législation sur le traitement des données de mobilité, etc.) qu'au niveau européen (voir le règlement « *Chat Control Act* » par exemple). Cette évolution est très inquiétante.

La Chambre plaide, comme elle l'a déjà fait à plusieurs reprises au cours des années passées, avec insistance pour le maintien, voire un renforcement du dialogue social et de la solidarité entre partenaires sociaux, ainsi que pour le respect de la démocratie et de l'État de droit, et ce à tout moment.

*

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2026 a été présenté par le gouvernement, sous la devise « *Matenee wuessen* », comme un budget axé sur la cohésion sociale, avec des investissements records dans l'avenir.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics prend note de la volonté politique de promouvoir la confiance et la solidarité et elle suivra de près l'action future du gouvernement. En présence d'un déclin incontestable du respect des valeurs démocratiques et du dialogue social, y compris dans les rangs des décideurs politiques, il appartient à ces derniers de faire le premier pas dans la direction affichée. Face aux nombreux défis auxquels le pays et la population sont confrontés, ceux-ci ont besoin d'un État fort, gouverné par des décideurs politiques qui adoptent un rôle de précurseur irréprochable.

Sous la réserve de toutes les remarques qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec les projets de lois et de règlements grand-ducaux lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 novembre 2025.

Le Directeur,
G. TRAUFFLER

La Présidente,
M. GUIRSCH

