

N° 8623¹

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

portant modification :

- 1° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ;**
- 2° de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ;**
- 3° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;**
- 4° de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État ;**
- 5° de la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ; et**
- 6° de la loi modifiée du 1^{er} août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS PUBLICS

(10.12.2025)

Par dépêche du 30 septembre 2025, Monsieur le Ministre de la Fonction publique a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet de loi vise à apporter les modifications suivantes à la législation actuellement en vigueur dans la fonction publique étatique:

- extension de l'accès à la préretraite – actuellement accessible aux seuls agents du régime de pension spécial transitoire – aux agents du régime de pension spécial;
- élargissement du champ d'application de la prime de brevet de maîtrise et de brevet de technicien supérieur à tous les diplômes classés au niveau 5 du cadre luxembourgeois des qualifications;
- adaptation de la loi sur le régime des traitements des fonctionnaires de l'État afin de permettre généralement à toutes les administrations de recruter des agents aux fonctions d'expert en radioprotection, d'ingénieur nucléaire, de médecin vétérinaire, de pharmacien-inspecteur, de médecin-dentiste et de médecin;
- suppression de la restriction selon laquelle l'admission au service de l'État est refusée aux personnes qui y étaient déjà engagées en tant qu'employé de l'État et qui ont été révoquées pour cause de maladie prolongée;
- adaptation des délais pour le déclenchement de la procédure de résiliation du contrat d'emploi pour raisons de santé des employés de l'État;

- introduction d'une nouvelle disposition permettant aux agents de l'État de reporter sans limite le congé de récréation qu'ils n'ont pas pu prendre en raison d'un congé de maladie de longue durée;
- suppression des dispositions problématiques pouvant mener à des sanctions pour absence non autorisée pour un agent, déclaré apte ou ayant changé d'emploi suite à une décision de la Commission des pensions, qui se met, de manière justifiée, de nouveau en maladie pour les mêmes raisons que celles ayant mené à la comparution initiale devant la commission;
- classification, dans un souci d'harmonisation, de toutes les fonctions de directeur adjoint des différents ordres de l'enseignement au grade 16 (ou au grade E7ter du régime transitoire), indépendamment du groupe de traitement d'origine du titulaire.

Le texte appelle les observations suivantes de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Ad article 1^{er}

Le point 1° de l'article sous rubrique vise à modifier l'article 2 du statut général afin de permettre à une personne, qui était déjà au service de l'État en tant qu'employé et dont le contrat a été résilié pour cause de maladie prolongée, de postuler de nouveau auprès de l'État.

La Chambre approuve cette adaptation. Elle estime toutefois que la modification effectuée par le texte ne supprime pas la restriction actuellement applicable.

En effet, le projet de loi se limite à ajouter, à la disposition qui traite du refus d'admission des candidats à un poste auprès de l'État, un renvoi à l'article 7, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État. Ce paragraphe 1^{er} détermine notamment les cas dans lesquels le contrat de l'employé de l'État peut être résilié au cours des dix premières années de service pour des raisons dûment motivées.

Le fait d'ajouter une référence à ce texte n'accorde pas aux candidats le droit de postuler de nouveau après une résiliation de leur contrat d'emploi pour cause de maladie de longue durée, mais provoque une restriction supplémentaire, certes justifiée, mais sans relation avec l'objectif projeté.

Afin d'accorder réellement le droit de postuler aux candidats en question et afin d'écarter toute forme d'insécurité juridique, la Chambre recommande de conférer le libellé suivant à l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 4 (et non pas l'alinéa 3 comme il est erronément prévu par le texte), du statut général:

« L'admission au service de l'État est refusée aux candidats qui étaient au service de l'État et qui ont été licenciés, révoqués ou démis d'office, à l'exception des employés soumis à la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 3, de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État. Elle est également refusée aux candidats dont le contrat a été résilié sur base de l'article 5 ou de l'article 7, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État, dont le stage a été résilié pour motifs graves ou dont les performances professionnelles ont été considérées comme étant insuffisantes deux fois lors d'engagements antérieurs au service de l'État. »

Le point 3° de l'article 1^{er} du projet de loi ajoute un nouvel alinéa 2 à l'article 28-2, paragraphe 4 du statut général, ayant la teneur suivante:

« La partie du congé de récréation, qui n'a pu être accordée au fonctionnaire dans l'année en cours à cause d'une absence prolongée pour raisons de santé, est reportée au-delà du 31 décembre de l'année en question. Cette partie du congé de récréation est répertoriée de manière séparée. »

La Chambre relève que ces dispositions manquent de précisions et qu'elles sont dès lors source d'insécurité juridique.

La partie du congé de récréation en question n'est pas affectée au compte épargne-temps, de sorte que les règles concernant l'utilisation et la liquidation du congé prévues par la loi modifiée du 1^{er} août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la fonction publique ne sont pas applicables au répertoire séparé. Les modalités applicables à ce répertoire ne sont pas déterminées: à quel régime le congé répertorié est-il soumis? Dans quel délai le congé doit-il être pris? Quelles sont les conditions pour en bénéficier? etc.

Le commentaire des articles ne fournit pas non plus de précisions y relatives. Il mentionne uniquement que la partie du congé de récréation que l'agent n'a pas pu prendre pour cause de maladie ne sera plus affectée sur le compte épargne-temps.

En outre, la Chambre fait remarquer que la notion « *absence prolongée pour raisons de santé* » n'est pas vraiment définie par la législation applicable dans la fonction publique, ce qui est encore source d'insécurité juridique, au détriment des agents publics.

Les dispositions de l'article 37bis de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et de l'article 7 de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État se réfèrent à une certaine période d'absence pour cause de maladie pour déclencher la procédure applicable en cas d'absence prolongée. Or, cette dernière n'est pas définie en tant que telle.

La Chambre demande de définir clairement au niveau de la loi la notion d'« *absence prolongée pour raisons de santé* ».

Ad article 2

Les points 2° et 3° de l'article sous rubrique suppriment les dispositions qui prévoient actuellement une sanction pour les agents qui sollicitent des congés de maladie pour les mêmes raisons que celles ayant mené auparavant à une décision de la Commission des pensions à leur égard.

Si l'objectif de cette adaptation est d'éviter que des agents soient sanctionnés de manière injuste lorsqu'ils sollicitent légitimement ces congés de maladie, la Chambre relève que la suppression pure et simple des dispositions en question pourra désormais mener à des abus en cas de demandes illégitimes de congés, qui ne pourront plus faire l'objet de sanctions.

Cette observation vaut également pour l'article 5, points 1° et 2°, du projet sous avis.

Ad article 3

L'article 3, point 1°, procède à l'adaptation de la loi sur le régime des traitements des fonctionnaires de l'État afin de permettre généralement à toutes les administrations de recruter des agents aux fonctions d'expert en radioprotection, d'ingénieur nucléaire, de médecin vétérinaire, de pharmacien-inspecteur, de médecin-dentiste et de médecin.

La Chambre estime que la méthode choisie pour effectuer cette adaptation est curieuse. Elle se demande s'il ne serait pas plus opportun, et conforme à la légistique formelle (pour éviter un renvoi général à « *une disposition légale* » non spécifique), d'aligner les dispositions du sous-groupe à attributions particulières du groupe de traitement A1 sur celles des autres groupes de traitement, en mentionnant d'abord le classement général des fonctions du sous-groupe à attributions particulières pour toutes les administrations et, par la suite, le classement des fonctions spécifiques (fonctions dirigeantes, etc.) pour les différents services et administrations.

L'article 3, point 3°, élargit le champ d'application de la prime de brevet de maîtrise et de brevet de technicien supérieur à tous les diplômes classés au niveau 5 du cadre luxembourgeois des qualifications.

Actuellement, la prime prévue à l'article 24, paragraphe (3), de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ne peut être octroyée qu'aux agents titulaires d'un brevet de maîtrise ou d'un brevet de technicien supérieur. Cette restriction entraîne des disparités entre fonctionnaires possédant des diplômes équivalents en termes de qualification, mais ne portant pas ces intitulés spécifiques, ce qui crée des inégalités injustifiées.

Afin de remédier à cette situation et d'assurer une reconnaissance équitable des qualifications comparables, le projet de loi se propose donc d'étendre le bénéfice de la prime à l'ensemble des titulaires d'un diplôme classé au niveau 5 du cadre luxembourgeois des qualifications, à condition que la spécialité du diplôme soit en lien avec la fonction exercée.

La Chambre approuve cette mesure et estime qu'il est opportun, dans un souci d'équité et de cohérence, d'élargir le cercle des bénéficiaires de la prime à tous les titulaires d'un diplôme de niveau 5 répondant aux conditions prévues.

Dans ce contexte, la Chambre relève que la loi du 6 juin 2025 portant harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'État a supprimé la prime de brevet de maîtrise qui était prévue pour les artisans à l'article 24, paragraphe (1), de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

La Chambre rappelle que la prime ne devrait pas être liée à un groupe de traitement spécifique, mais que celle-ci devrait être accordée effectivement à tous les titulaires d'un diplôme de niveau 5. À côté des artisans, d'autres agents détenteurs d'un brevet de maîtrise se trouvent en effet dans le groupe de traitement C1, comme les expéditionnaires techniques par exemple. Étant donné que, selon le dossier sous examen, la prime est censée être octroyée à tous les titulaires de diplômes de niveau 5, elle devrait l'être aussi aux agents C1 détenteurs d'un tel diplôme.

En ce qui concerne les dispositions touchant à la préretraite, la Chambre constate que le projet de loi apporte certaines modifications techniques à la législation en matière de pension, sans que celles-ci fassent l'objet d'explications, ni à l'exposé des motifs, ni au commentaire des articles.

La Chambre peut seulement marquer son accord avec ces modifications si elles n'apportent pas de détériorations et ne portent pas préjudice aux agents publics.

La fonction de directeur adjoint dans les différents ordres d'enseignement est accessible soit à partir d'une fonction relevant du groupe de traitement A1, sous-groupe enseignement secondaire, soit à partir d'une fonction relevant du groupe de traitement A2, sous-groupe enseignement fondamental. Le fonctionnaire nommé directeur adjoint à partir d'une fonction du groupe A1 est classé respectivement au grade 16 du tableau correspondant au nouveau régime de la rubrique « *Enseignement* » de l'annexe A de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, pour les agents recrutés depuis le 1^{er} octobre 2015, ou au grade E7ter du tableau du régime transitoire, pour les agents recrutés avant cette date. Le fonctionnaire nommé directeur adjoint à partir d'une fonction du groupe A2 est classé respectivement au grade 15 ou au grade E5ter desdits tableaux.

L'article 3, points 2° et 5°, du projet de loi sous avis prévoit de classer toutes les fonctions de directeur adjoint des différents ordres d'enseignement au grade 16, ou au grade E7ter, indépendamment du groupe de traitement d'origine (A1 ou A2) du titulaire. Ainsi, pour les futures nominations, il n'existera plus aucune distinction entre un agent issu du groupe de traitement A2 (par exemple un instituteur titulaire d'un diplôme de bachelor) et un agent provenant du groupe de traitement A1 (par exemple un professeur titulaire d'un diplôme de master). En ce qui concerne les directeurs adjoints déjà en fonction avant l'entrée en vigueur de la future loi qui va découler du projet sous avis, l'article 7 de celui-ci prévoit leur reclassement respectivement du grade 15 au grade 16 et du grade E5ter au grade E7ter.

La Chambre rappelle qu'il existe déjà, à l'heure actuelle, deux voies permettant à un directeur adjoint relevant du groupe de traitement A2 d'accéder au groupe de traitement A1. La première est la procédure dite de la « *carrière ouverte* », régie par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'État à un groupe d'indemnité supérieur au sien. La seconde est le mécanisme de la « *voie expresse* », dont les conditions et modalités sont définies à l'article 54 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Ces deux dispositifs reposent sur des critères précis et des exigences substantielles, impliquant de réels efforts de la part de l'agent, tels que la réalisation d'un travail de réflexion, la réussite à des évaluations ou le suivi de formations spécifiques. Or, la Chambre constate que le projet de loi sous avis ne prévoit aucune condition particulière pour bénéficier du reclassement envisagé dans un groupe de traitement supérieur. Les directeurs adjoints concernés du groupe A2 seront automatiquement reclassés dans le groupe A1, sans qu'il soit requis de formation complémentaire, d'évaluation des compétences ou de justification liée à l'exercice effectif de responsabilités accrues. Ce reclassement donne par la suite accès à d'autres fonctions, plus élevées, du groupe A1.

Une telle automaticité d'accès à un groupe et un grade plus élevés, indépendamment de tout effort ou mérite individuel, s'écarte des principes habituellement retenus dans la fonction publique, où toute progression de carrière repose sur des critères objectifs, tels que l'expérience, la réussite à une procédure de sélection ou la validation de formations spécifiques.

La Chambre estime dès lors que le dispositif envisagé s'apparente à une revalorisation sans contrepartie réelle, susceptible d'être perçue comme une forme d'avancement gratuit avec un risque de favoritisme accru. Une telle mesure pourrait, à terme, fragiliser la cohérence du système statutaire et porter atteinte au principe d'équité entre agents remplissant des conditions de qualification ou d'effort différentes.

Finalement, une telle approche tend à amoindrir la valeur du diplôme de master, celui-ci se trouvant de facto assimilé au diplôme de bachelor, alors que ce dernier correspond au niveau 6 du cadre

luxembourgeois des qualifications, tandis que le diplôme de master relève du niveau 7, attestant ainsi un degré de formation et de qualification sensiblement supérieur.

Pour les raisons exposées ci-avant, la Chambre ne se voit pas en mesure d'approuver la démarche prévue, celle-ci ne reposant ni sur une quelconque justification objective, ni sur une exigence particulière.

Ad article 4

L'article sous rubrique vise à remplacer, à l'article 7, paragraphe (3), alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État, le bout de phrase « *lorsque, au cours d'une période de douze mois, l'employé a été absent pour raisons de santé pendant six mois, consécutifs ou non* » par celui « *lorsque, au cours d'une période de douze mois, l'employé a été absent pendant neuf mois consécutifs ou lorsque, au cours d'une période de vingt-quatre mois, l'employé a été absent pendant neuf mois non consécutifs* ».

Le commentaire de l'article 4 précise que cette modification a pour seule vocation « *de remplacer les délais actuels par des délais plus longs et mieux adaptés* » et que « *les autres conditions et modalités de cette procédure ne changent pas* ».

Toutefois, il y a lieu de constater que les termes « *pour raisons de santé* » ont été supprimés et ne sont pas repris dans la nouvelle formulation du texte. Étant donné que le commentaire des articles ne fait pas mention de ce changement, la Chambre espère qu'il s'agit simplement d'un oubli. À défaut de cette précision, la nouvelle formulation est source d'insécurité juridique en faisant référence à tout type d'absences injustifiées ou justifiées, même pour une autre raison que la maladie prolongée.

Il faudra donc compléter comme suit la nouvelle formulation du texte:

« (...) *lorsque, au cours d'une période de douze mois, l'employé a été absent **pour raisons de santé** pendant neuf mois consécutifs ou lorsque, au cours d'une période de vingt-quatre mois, l'employé a été absent **pour raisons de santé** pendant neuf mois non consécutifs* ».

Quant au fond, la Chambre note que les nouveaux délais et les modalités de leur application sont plus favorables pour un agent qui est absent pour raisons de santé pendant la première année de maladie, mais qu'ils peuvent le cas échéant être moins favorables pour un agent qui est absent pour raisons de maladie au-delà de la première année. Ainsi, un employé atteint d'une maladie grave qui est absent pendant cinq mois durant la première année et pendant cinq mois durant la deuxième année (par exemple parce qu'il doit suivre un traitement médical supplémentaire en cas de récurrence) ne risque pas de perdre son emploi en application du régime actuellement en vigueur, tandis qu'il perdra toutefois son emploi selon le nouveau régime qui est projeté, pour les mêmes périodes d'absence, voire par exemple pour une absence de quatre mois seulement pendant la deuxième année.

S'y ajoute que le délai d'absence initial ne pourra plus être prolongé (de trois mois supplémentaires) à l'avenir pour retarder ou éviter le déclenchement de la procédure de résiliation du contrat d'emploi, les dispositions afférentes étant en effet supprimées par le texte sous avis.

Au final, les adaptations projetées tiennent peut-être compte de la réalité sur le terrain, mais elles risquent de ne pas être meilleures dans tous les cas, ce qui est regrettable.

Selon les informations à la disposition de la Chambre, les modifications en question sont le résultat des négociations issues du groupe de travail institué en application du point 6 de l'accord salarial conclu le 9 décembre 2022 entre le gouvernement et la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP, « *pour analyser la protection des fonctionnaires et employés de l'État en cas de maladie de longue durée* ».

Quoi qu'il en soit, la Chambre est d'avis qu'un agent dont l'absence pour raisons de santé est justifiée ne devrait jamais être licencié pour cause de maladie! Conformément au principe de solidarité qui existe dans notre régime de sécurité sociale, d'autres moyens devraient toujours être envisagés dans le cadre du soutien et de la protection sociale des travailleurs incapables de travailler pour cause de maladie ou d'accident, et donc pour des raisons indépendantes de leur volonté (reclassement professionnel, mise à la retraite pour invalidité, etc.).

Ensuite, les nouveaux délais prévus par le projet de loi sous avis sont seulement introduits pour les employés de l'État, alors que, pour les fonctionnaires, les délais de déclenchement de la procédure en cas d'absence pour raisons de santé restent inchangés. Cela crée une situation d'inégalité de traitement

entre les agents publics. Même si les conséquences de la procédure ne sont pas identiques pour les fonctionnaires et les employés, les délais de déclenchement de la procédure devraient être uniformisés.

L'article 4, point 2°, prévoit de supprimer l'alinéa 2 de l'article 7, paragraphe (3), de la loi précitée déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État.

Cet alinéa comprend des dispositions protectrices des employés de l'État soumis à la procédure liée à l'absence prolongée pour cause de maladie, et notamment l'obligation pour le chef d'administration d'informer l'employé de l'approche du délai de déclenchement de la procédure de résiliation du contrat d'emploi.

La Chambre s'oppose avec véhémence à la suppression de ces dispositions, alors surtout que le dossier sous avis ne comporte aucune explication y relative. L'employé concerné doit dans tous les cas être informé, au moins trois mois avant l'écoulement du délai de neuf mois d'absence pour raisons de santé de l'approche de ce délai et du déclenchement de la procédure subséquente. La Chambre demande d'adapter le texte en conséquence.

Par ailleurs, la Chambre demande de compléter le texte en y prévoyant que la procédure de résiliation du contrat d'emploi pour absence prolongée pour raisons de santé ne pourra pas être déclenchée lorsque le chef d'administration a omis d'informer l'employé de l'approche du délai de déclenchement de la procédure.

Ad article 5

L'article 5, point 1°, introduit une disposition qui règle la situation de l'agent qui sollicite des congés de maladie postérieurement à une décision de réaffectation prise par la Commission des pensions, en prévoyant que le chef d'administration peut de nouveau saisir la commission en vue d'un réexamen de l'état de santé de l'agent.

Cette disposition est seulement insérée par le texte sous avis dans la loi du 25 mars 2015 sur le régime de pension spécial transitoire, mais non pas dans la loi du 3 août 1998 sur le régime de pension spécial. Cette dernière est à compléter dans le même sens.

Ad article 7

La Chambre renvoie aux développements ci-avant en relation avec l'article 3, points 2° et 5°.

Ce n'est que sous la réserve expresse des observations qui précèdent – et surtout de celles en relation avec la suppression du droit protecteur d'information des agents atteints d'une maladie grave (cancer, etc.) – que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut se déclarer d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 10 décembre 2025.

Le Directeur,
G. TRAUFFLER

La Présidente,
M. GUIRSCH

