

Commission de la Fonction publique

Commission des Affaires intérieures

Réunion retransmise en direct¹

Procès-verbal de la réunion du 27 novembre 2025

Ordre du jour :

1. Réunion jointe

Motion n°4442 - Élaboration et dépôt des projets de loi portant sur les réformes dans le secteur public et dans le secteur communal

Résolution n°4443 - Traitement simultané des projets de loi concernant le personnel étatique et communal

- Échanges

2. Uniquement pour les membres de la Commission de la Fonction publique :

8528 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat, en vue de la mise en œuvre du point 5 de l'accord salarial dans la Fonction publique du 29 janvier 2025

**- Présentation du projet de loi
- Désignation d'un rapporteur
- Examen des avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ainsi que du Conseil d'Etat
- Adoption du projet de rapport
- Fixation du temps de parole**

3. Divers

*

Présents : M. Maurice Bauer, M. André Bauler, M. Gilles Baum, Mme Djuna Bernard, M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Fernand Etgen, M. Gusty Graas, M. Michel Lemaire, M. Marc Lies, Mme Octavie Modert remplaçant M. Marc Spautz, M. Ben Polidori, M. David Wagner, membres de la Commission de la Fonction publique

M. Marc Goergen, observateur délégué

M. Guy Arendt, M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, M. Emile Eicher, M. Luc Emering, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Marc Lies, Mme Nathalie Morgenthaler, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Meris Sehovic, M. Tom Weidig, Mme Stéphanie Weydert, membres de la Commission des Affaires intérieures

M. Serge Wilmes, Ministre de la Fonction publique
M. Léon Gloden, Ministre des Affaires intérieures

M. Jean-Lou Hildgen, M. Steff Schaefer, du Ministère des Affaires intérieures
M. Bob Gengler, Mme Anne Tescher, du Ministère de la Fonction publique

Mme Roberta Pinto, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Diane Adehm, M. Mars Di Bartolomeo, M. Marc Spautz, membres de la Commission de la Fonction publique

M. Claude Haagen, membre de la Commission des Affaires intérieures

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : M. Maurice Bauer, Président de la Commission de la Fonction publique

*

1. Réunion jointe

Motion n°4442 - Élaboration et dépôt des projets de loi portant sur les réformes dans le secteur public et dans le secteur communal

Résolution n°4443 - Traitement simultané des projets de loi concernant le personnel étatique et communal

- Échanges

Présentation

Le Président de la Commission de la Fonction publique, Monsieur Maurice Bauer (CSV), explique qu'au vu de l'objet de la motion n° 4442 et de la résolution n° 4443, concernant aussi bien les agents de l'État que les agents communaux, il est apparu plus efficient de les traiter en présence de la Commission des Affaires intérieures, du ministre des Affaires intérieures, Monsieur Léon Gloden et du ministre de la Fonction publique, Monsieur Serge Wilmes. Il donne ensuite la parole à l'un des auteurs des deux textes pour en détailler le contexte et l'objectif.

Monsieur le Député Ben Polidori (LSAP) rappelle que la motion et la résolution ont été déposées le 5 décembre 2024 dans le cadre d'un projet de loi visant à mettre en œuvre certains éléments de l'accord salarial dans la fonction publique du 9 décembre 2022. L'objectif principal des deux textes est de permettre une mise en œuvre en parallèle ou, lorsque cela n'est pas possible, plus rapprochée des réformes dans le secteur étatique et dans le secteur communal. En effet, à l'heure actuelle, l'adoption de lois affectant les agents du secteur communal interviennent souvent que plusieurs mois, voire plusieurs années, après celles applicables au personnel de l'État.

Monsieur le ministre de la Fonction publique, Serge Wilmes, fait distribuer un tableau reprenant les divers points de l'accord salarial dans la fonction publique du 29 janvier 2025 et leurs états d'avancement respectifs, aussi bien pour les agents du secteur public que du secteur communal¹. Ledit tableau montre que des efforts ont été entrepris, tant au sein du ministère de la Fonction publique que du ministère des Affaires intérieures, pour assurer une mise en œuvre rapide de l'accord salarial.

Le ministre relève également la remarque formulée par Monsieur le Député Yves Cruchten dans la réunion du 27 mars 2025 relative aux discussions et débats répétitifs lorsque deux projets de loi au même dispositif mais aux champs d'application différents – l'un étant applicable aux agents de l'État, l'autre aux agents des communes – sont discutés successivement dans la Commission de la Fonction publique et dans la Commission des Affaires intérieures. Cela a été particulièrement le cas lors de la mise en œuvre de l'accord salarial de 2011, celui-ci ayant été traité dans la Commission de la Fonction publique en 2015, puis en 2018, dans la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes.

Une mise en œuvre en parallèle des accords salariaux dans les secteurs étatique et communal n'est malheureusement pas toujours possible : au niveau étatique, la mise en œuvre de l'accord salarial se fait intégralement à travers des lois alors qu'au niveau communal, certaines stipulations de l'accord peuvent faire l'objet de règlements grand-ducaux et d'autres requièrent une loi formelle.

Malgré ces différences procédurales et dans le but de limiter l'attente des agents du secteur communal, il a été décidé que le ministère de la Fonction publique informera le ministère des Affaires intérieures dès qu'il entame la préparation d'un avant-projet de loi visant à mettre en œuvre un ou plusieurs points de l'accord salarial. Ainsi, dès le dépôt dudit projet de loi, celui-ci peut être présenté et débattu à l'occasion d'une réunion jointe de la Commission de la Fonction publique et de la Commission des Affaires intérieures. En ce qui concerne l'accord salarial du 29 janvier 2025, il est proposé d'organiser une telle réunion jointe consacrée aux projets de loi n° 8642 et n° 8570, portant respectivement, sur la procédure disciplinaire et le droit de grève, sans nécessairement attendre les avis du Conseil d'État.

Quant à la demande de codification figurant dans la motion n° 4442, le ministre tient à rappeler qu'un code recueil existe déjà dans la fonction publique. La digitalisation et les avancées de l'intelligence artificielle permettront à l'avenir d'assurer une meilleure accessibilité de la législation. D'ailleurs, le Service central de législation penche sur la création de « *chatbots* » permettant une consultation simplifiée des lois et règlements. Compte tenu du temps et l'ampleur de travail que requiert une codification réelle, d'une part, et des avancées technologiques, d'autre part, une telle démarche ne paraît pas opportune.

Monsieur le Ministre des Affaires intérieures, Léon Gloden, remercie l'orateur précédent d'avoir présenté les diverses facettes de la question. Il regrette également qu'une mise en œuvre en parallèle ne puisse être garantie au vu des contraintes légales et pratiques et souligne que même lorsque les deux ministères concernés étaient tenus par des ministres issus du parti politique LSAP, une telle mise en œuvre de l'accord salarial en parallèle n'a pas été possible. Il s'agit donc d'une problématique qui transcende la politique.

Toutefois, le ministre fait remarquer que l'augmentation du point indiciaire est aujourd'hui déjà rendue applicable simultanément aux agents communaux et étatiques. En outre, grâce à une bonne entente et une étroite collaboration entre les deux ministères, le décalage a été réduit. Dans le secteur communal, seules les modifications de la loi du 24 décembre 1985 fixant le statut des fonctionnaires communaux doivent faire l'objet de lois formelles. Les autres points

¹ Ledit tableau est annexé au présent procès-verbal.

de l'accord salarial sont transposés dans des règlements grand-ducaux. Dans ce second cas de figure, le passage en commission Centrale peut à lui seul prendre un mois. En outre, l'avis du Conseil d'État est toujours requis. En revanche, certains points de l'accord salarial peuvent être mis en œuvre plus rapidement dans le secteur communal que dans le secteur étatique. Le ministre cite à titre d'exemple le projet de loi n° 8528 visant à mettre en œuvre le point 5 de l'accord salarial relatif à la subvention d'intérêt et qui figure à l'ordre du jour de la présente réunion, alors qu'au niveau communal, le même point de l'accord a déjà été transposé par le biais d'un règlement grand-ducal.

Le Président de la Commission de la Fonction publique, Monsieur Maurice Bauer (CSV), remercie les membres du Gouvernement pour leurs explications et salue leurs efforts.

Discussion

Monsieur le Député Yves Cruchten (LSAP) remercie également les ministres pour leurs interventions. Néanmoins, il tient à préciser que la problématique soulevée dans la motion et la résolution est indépendante de toute considération majorité-opposition. Il s'agit d'un sujet duquel les députés, tous partis confondus, se plaignent depuis de nombreuses années. Quant au fond, l'orateur se dit conscient des difficultés techniques et pratiques qu'entraînerait une mise en œuvre en parallèle, mais donne à considérer que la Chambre et le Gouvernement ont déjà su gérer des défis bien plus complexes. Il précise que lui-même et les autres auteurs des deux textes sont prêts à faire des compromis sur la formulation dans l'objectif d'un vote unanime en séance publique.

Sur la question de la codification, le Député demande plus de précisions : est-ce qu'une entreprise de codification a été lancée ou pas ?

Monsieur le Ministre de la Fonction publique, Serge Wilmes, fait savoir qu'à ce stade, aucune démarche en vue d'une codification réelle n'a été effectuée. Il rappelle, toutefois, qu'un recueil compilant l'ensemble des textes législatifs et réglementaires dans la fonction publique existe déjà. Les ressources font défaut pour mener à bien un projet de codification substantielle d'une telle envergure et ne se justifient pas au vu des évolutions technologiques récentes, notamment en ce qui concerne l'intelligence artificielle.

Monsieur le Ministre des Affaires intérieures, Léon Gloden, ajoute, à titre d'information, que la réalisation du Code du travail a pris une dizaine, voire une quinzaine d'années. En outre, en raison de la révision de la Constitution du 1^{er} juillet 2023, il n'est pas exclu qu'à l'avenir, il faille recourir davantage à des lois formelles dans le secteur communal. Une équipe a été missionnée au sein du ministère pour étudier cette question.

En ce qui concerne le second aspect de la motion et de la résolution, Monsieur le Ministre de la Fonction publique, Serge Wilmes, assure que le Gouvernement a à cœur de mettre en œuvre rapidement les points restants de l'accord salarial.

Monsieur le Député Ben Polidori (LSAP) estime que les informations partagées par le Gouvernement vont dans le sens de la résolution, même si un traitement strictement parallèle n'est pas réalisable en pratique. Dès lors, il ne voit pas d'empêchement à ce que la résolution puisse être adoptée par la Chambre, sous réserve de légères reformulations, le cas échéant. Il propose que soit élaborée une reformulation susceptible de rallier aussi bien la majorité que l'opposition. En ce qui concerne la motion, il considère également qu'en adaptant la formulation, celle-ci pourrait refléter les discussions de ce jour et faire l'objet d'un consensus.

Le Président de la Commission de la Fonction publique, Monsieur Maurice Bauer (CSV), s'engage à veiller à la préparation d'une motion prenant en compte les éléments discutés ci-dessus et susceptible d'être soutenue par tous en séance plénière.

Les membres des deux commissions parlementaires valident cette approche.

2. Uniquement pour les membres de la Commission de la Fonction publique :

8528 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat, en vue de la mise en œuvre du point 5 de l'accord salarial dans la Fonction publique du 29 janvier 2025

Présentation et désignation d'un rapporteur

La Commission de la Fonction publique désigne son président, Monsieur Maurice Bauer (CSV), comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

À titre liminaire, avant la présentation dudit projet de loi, Monsieur le Député Yves Cruchten (LSAP) tient à signaler un écart par rapport aux bonnes pratiques encadrant la procédure législative au sein de la Chambre. En effet, bien que le projet de loi n° 8528 ait été déposé en avril 2025, ce dernier n'a jamais été présenté ou débattu en commission. Or, il est aujourd'hui prévu, au sein d'une seule et unique réunion, de présenter le projet de loi ainsi que les avis y afférents, de les débattre, de désigner un rapporteur et d'adopter un projet de rapport. D'après l'orateur, ceci est d'autant plus regrettable que la Conférence des Présidents, réunie le matin même, a planifié le vote dudit projet de loi pour la semaine prochaine alors même que les membres de la Commission de la Fonction publique n'en avaient pas entendu la présentation. Il est certain selon lui que la majorité actuelle, dont un des partis a composé l'opposition lors des deux précédentes législatures, n'aurait guère toléré cette approche.

Au vu de l'objet du présent projet de loi, c'est-à-dire la mise en œuvre d'un point de l'accord salarial, et de l'importance de son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2026, le Député fait savoir que son groupe politique ne s'opposera ni à l'adoption du projet de rapport aujourd'hui, ni à l'adoption du projet de loi lui-même en séance publique la semaine suivante. Toutefois, il donne à entendre que cette manière de procéder doit rester exceptionnelle et que s'il fallait y recourir à nouveau à l'avenir, il serait opportun d'en informer au préalable les chefs des divers groupes et sensibilités politiques représentés dans la commission.

Monsieur le Président Maurice Bauer (CSV) prend acte de la remarque et rassure le député de l'opposition qu'il ne s'agit pas d'en faire une pratique récurrente. Cependant, ce projet de loi devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2026 et l'avis complémentaire du Conseil d'État n'étant parvenu que le 18 novembre 2025, il n'y avait guère d'alternative en l'occurrence. Il remercie dès lors l'orateur précédent de son engagement à ne pas faire obstacle à l'adoption du projet de rapport.

Le ministre de la Fonction publique, Monsieur Serge Wilmes, souhaite rappeler qu'il n'est pas inédit de présenter et d'évacuer un projet de loi en une seule réunion de commission. D'ailleurs, cela s'est produit à plusieurs reprises lors des deux précédentes législatures, y compris pour des projets de loi n'ayant aucun lien avec la pandémie de la Covid-19.

Procédant avec la présentation du projet de loi, le ministre explique que ce dernier vise à mettre en œuvre l'accord conclu avec la Confédération de la Fonction publique quant à la subvention d'intérêt accordée aux fonctionnaires de l'État. Lorsque les taux actuels de la subvention d'intérêt ont été fixés, les prix de l'immobilier étaient tout autres. C'est pourquoi le ou les prêts contractés dans l'intérêt du logement seront désormais pris en considération

jusqu'à concurrence de 400 000 euros contre 150 000 euros actuellement. De même, la période d'amortissement passe de quinze à vingt-cinq années.

Le projet de loi prévoit également deux mesures de transition. D'une part, les agents de l'État ayant obtenu une subvention d'intérêt pendant une période inférieure à 15 années se verront appliquer le nouveau plan d'amortissement plus favorable avec le taux multiplicateur correspondant à l'année de la demande. À titre d'exemple, un agent ayant déjà bénéficié de la subvention d'intérêt pendant cinq années, se verra appliquer lors de sa prochaine demande le taux multiplicateur correspondant à la sixième année dans le nouveau plan d'amortissement.

D'autre part, les agents de l'État ayant déjà tiré parti de la subvention d'intérêt pendant quinze années, pourront introduire une nouvelle demande en 2026. Le taux multiplicateur sera alors celui correspondant à la seizième année dans le nouveau plan d'amortissement.

En outre, les agents de l'État qui ont déjà perçu une subvention d'intérêt pendant plusieurs années avant 2026, mais qui, à un moment donné, ont cessé d'en bénéficier parce qu'ils n'ont plus rempli les conditions d'octroi de la subvention d'intérêt, pourront évidemment redemander une subvention d'intérêt dès qu'ils rempliront à nouveau les conditions d'octroi. Cette situation n'a pas été expressément visée par une disposition transitoire, étant donné que cette possibilité existe déjà à l'heure actuelle.

Dans son avis du 23 avril 2025, la Chambre des fonctionnaires et employés publics a marqué son accord avec le présent projet de loi. Le Conseil d'État n'a, quant à lui, formulé que des remarques d'ordre légistique qui ont toutes été prises en compte.

Discussion

Monsieur le Député Yves Cruchten (LSAP) remercie le ministre pour sa présentation. Bien qu'il salue la mesure, le député note toutefois que cette aide est méconnue et beaucoup d'agents, pourtant éligibles, n'en font pas la demande car ils ne sont pas au courant de son existence. Il se demande dès lors si le ministère entend en informer les personnes éligibles. Cette tâche revient certes, en premier lieu, aux syndicats, mais l'orateur estime que l'État en tant qu'employeur détient également une certaine responsabilité et obligation d'information.

Le ministre de la Fonction publique, Monsieur Serge Wilmes, indique que la communication de telles informations aux agents de l'État se fait à travers le réseau des ressources humaines des diverses administrations de l'État. En outre, la Confédération générale de la Fonction publique ne manquera sans doute pas de communiquer dessus.

Monsieur le Député Gusty Graas (DP) comprend la nécessité d'accroître la subvention d'intérêt au vu de l'évolution des prix de l'immobilier et l'importance d'évacuer rapidement le projet de loi afin de permettre une entrée en vigueur rapprochée. Il croit, néanmoins, comprendre que la subvention d'intérêt peut être demandée pour plusieurs biens immobiliers et souhaite obtenir des précisions à ce sujet. Dans le même ordre d'idées, il lui semble qu'un agent peut continuer à bénéficier de la subvention d'intérêt après son départ en pension à l'âge légal, mais qu'en est-il des départs anticipés volontaires ? La disposition fixant les critères d'éligibilité, que le présent projet de loi n'entend pas modifier, dispose que le logement doit être occupé à des fins d'habitation principale dans un délai de deux ans, mais qu'une dérogation peut être accordée par le ministre. En revanche, l'orateur note que la loi ne fixe pas les critères d'attribution de ladite dérogation. Enfin, il souhaite savoir le nombre de bénéficiaires potentiels ayant permis d'établir l'enveloppe annuelle pour le financement de la subvention d'intérêt à 7,7 millions d'euros.

En outre, le député indique ne pas saisir la distinction technique rendant possible l'augmentation de la subvention par règlement grand-ducal pour les fonctionnaires communaux alors que la loi prime sur les règlements.

Monsieur le Député Michel Lemaire (ADR) s'interroge également sur le financement de la subvention d'intérêt. La fiche financière du projet de loi prévoit une enveloppe de 7,7 millions d'euros pour l'année 2026 : qu'en est-il du budget pour les années subséquentes ?

Un représentant du ministère de la Fonction publique se charge de répondre aux questions :

- En ce qui concerne la possibilité de bénéficier de la subvention d'intérêt pour deux biens immobiliers, il tient à signaler qu'il ne s'agit pas d'une règle nouvelle, dans l'hypothèse où l'agent vend le premier bien immobilier et n'a pas encore épuisé le nombre d'années pour lesquelles il peut prétendre à une subvention d'intérêt pour le nouveau bien. En revanche, et indépendamment du nombre de logements, la subvention est limitée à vingt-cinq années.
- Une dérogation quant à l'usage de l'immeuble en tant qu'habitation principale endéans deux ans n'a jamais été demandée de sorte que des critères n'ont pas été établis jusqu'à présent.
- Le budget maximal pour cette mesure a été estimé à 7,7 millions d'euros en 2026, mais dépend du nombre de demandes acceptées. Quant au nombre de bénéficiaires potentiels, le ministère s'engagera à fournir les chiffres dès que possible.
- En ce qui concerne les agents communaux, seul leur statut dépend d'une loi formelle. Tous les autres aspects, y compris la rémunération, sont fixés par règlement grand-ducal.

Monsieur le Député André Bauler (DP) souhaite savoir si les agents employés auprès d'établissements publics, comme la Banque et caisse d'épargne de l'État (« BCEE »), peuvent prétendre à la subvention d'intérêt.

Un représentant du ministère de la Fonction publique fait savoir que la subvention d'intérêt est inscrite dans la loi relative à la rémunération des fonctionnaires de l'État. Pour autant que les agents des établissements publics sont assimilés aux agents de l'État – c'est notamment le cas pour les agents de la BCEE – ils y ont droit également.

Monsieur le Député Yves Cruchten (LSAP) se demande si l'éligibilité à la subvention d'intérêt est tributaire du statut de l'agent : fonctionnaire, employé ou salarié.

Une représentante du ministère de la Fonction publique confirme que les fonctionnaires et les employés de l'État, ainsi que les agents des établissements publics y assimilés, sont éligibles. En ce qui concerne les salariés, cela est expressément prévu dans leur convention collective.

Adoption du projet de rapport et temps de parole

Constatant que le ministre a déjà détaillé les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et du Conseil d'État dans sa présentation, Monsieur le Président Maurice Bauer (CSV) propose de passer directement au vote du projet de rapport.

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité.

La Commission de la Fonction publique propose le modèle de temps de parole avec rapport, mais sans débats.

3. Divers

Aucun élément divers n'est abordé.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Points de l'accord salarial du 29 janvier 2025 nécessitant un texte de loi ou de RGD	Transposition MFP	Transposition MAI
1 + 2 Augmentation de la valeur du point indiciaire et de la majoration d'échelon pour PRP	Loi du 15 mai 2025	Augmentation du p.i. par assimilation Volet PRP : RGD du 1^{er} août 2025
3 + 4 Employés accèdent au régime de pension des fonctionnaires après 12 ans Possibilité de fonctionnarisation des employés après 10 ans	Projet de loi n°8524 Avis CHFEP : 16.4.25 Avis CE : 7.10.25 Amendement gouvernemental : 24.11.25	RGD du 1^{er} août 2025 Projet de loi n° 8576 - avis CE en attente
5 Subvention d'intérêt	Projet de loi n°8528 Adoption du projet de rapport : 27.11.25	RGD du 1 ^{er} août 2025
6 Leçons supplémentaires + Prime titulaire de classe	RGD du 24 juillet 2025 portant modification du (...) en vue de la mise en œuvre du point 6 de l'accord salarial dans la Fonction publique du 29 janvier 2025, entré en vigueur le 15 septembre 2025 (Mém. A-348 de 2025)	Pas concerné
7 Cadre légal pour observateurs	Projet de loi en élaboration avec la CHFEP	Secteur communal inclus dans champ d'application

11 + 13 Droit au congé sans traitement pour raisons professionnelles en cas d'accès d'un fonctionnaire au stage dans un autre groupe de traitement ou d'un employé au stage de fonctionnaire Dispense du cycle de formation A1 de la carrière ouverte pour les agents B1 ayant déjà accédé le groupe A2 via la carrière ouverte	Projet de loi n°8541 Avis CHFEP : 11.7.2025	Projet de loi n° 8576 - avis CE en attente RGD du 1^{er} août 2025
14 Refonte du droit de grève	Projet de loi n°8570 Avis CHFEP : 16.10.25	En préparation
15 Employés accèdent au régime disciplinaire des fonctionnaires Conclusions du groupe de travail « Discipline » (Accord salarial du 9 décembre 2022)	Projet de loi n°8642	En préparation