



A V I S

du 5 octobre 2026

sur

l'amendement parlementaire du 29 janvier 2026 au projet de loi portant modification:

- 1° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État;**
- 2° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État;**
- 3° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale**

Par dépêche du 23 février 2026, Monsieur le Ministre de la Fonction publique a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur l'amendement parlementaire au projet de loi spécifié à l'intitulé.

Ledit amendement vise à adapter le projet de loi n° 7644 ayant pour but de transposer en droit les mesures de l'accord relatif à l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique conclu le 21 janvier 2020 entre la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP et le gouvernement, ceci afin de tenir compte du deuxième avis complémentaire n° 60.329 du 7 octobre 2025 du Conseil d'État.

Plus précisément, l'amendement en question se propose de compléter chacun des articles 18-18 à 18-21 nouveaux du statut général par une disposition déterminant l'autorité compétente pour décider si un service ou une administration se trouve dans une situation ou exerce une activité justifiant le recours à des dérogations aux principes généraux en matière de durée de travail et d'aménagement du temps de travail.

En outre, l'amendement procède à la modification du nouvel article 18-22 afin d'y prévoir les dérogations aux règles générales en matière de temps de travail en cas d'événements de crise nécessitant le fonctionnement de certains services publics pour garantir la santé et la sécurité de la collectivité.

Dans son avis n° A-3402⁻² du 19 mars 2025, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait rendu attentif au fait que les dispositions susvisées manquaient de précisions sur les points visés par l'amendement sous examen. Ce dernier y apporte maintenant des clarifications.

La Chambre tient à présenter ci-après des observations quant à deux points différents: le premier touche à la mise en œuvre de l'accord du 21 janvier 2020 relatif à l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique et le deuxième concerne la prise en compte des maintes critiques que la Chambre avait formulées dans ses avis précédents sur le projet de loi sous examen.

Pour ce qui est de l'**accord du 21 janvier 2020**, le point 7 de celui-ci énonce expressément que les dérogations aux règles générales en matière de durée de travail et d'aménagement du temps de travail seront, sauf quelques exceptions, prévues par voie de règlement grand-ducal. Il s'agit d'un point essentiel dudit accord, qui n'est cependant plus mis en œuvre par le projet de loi amendé sous avis comme ceci a été convenu entre la CGFP et le gouvernement.



La version initiale du projet de loi prévoyait que des règlements grand-ducaux pourraient déroger aux règles prévues par la loi, sans que cette dernière ne détermine les principales règles pour les dérogations projetées. Si cette façon de faire n'est pas conforme à la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, les habilitations législatives n'étant en effet pas possibles dans les matières réservées à la loi formelle, comme le Conseil d'État l'a relevé à juste titre dans son avis du 26 octobre 2021, il n'en reste pas moins que les règles dérogatoires essentielles pourraient être insérées dans la loi elle-même et que des règlements grand-ducaux pourraient ensuite en déterminer le détail.

Le projet de loi a été modifié, par les amendements gouvernementaux du 29 juillet 2024 et par l'amendement parlementaire sous avis, dans le sens que les cas justifiant des dérogations aux règles générales en matière de temps de travail figurent directement dans le texte de la loi et que le ministre du ressort peut prévoir des dérogations sur demande motivée du chef d'administration.

Dans son avis du 26 novembre 2024 sur les amendements gouvernementaux susvisés, le Conseil d'État a, curieusement, admis que le ministre du ressort peut fixer lui-même des règles dérogatoires au droit commun dans une matière réservée à la loi formelle, concernant notamment la fixation de la durée de travail et de la semaine de travail, alors que, dans son avis sur le texte initial, il avait estimé que « *le législateur ne saurait (...) charger une autre autorité réglementaire ou administrative ou comme en l'espèce le ministre, d'un tel pouvoir* ». Le Conseil d'État semble donc être revenu sur son point de vue initial, la position à la base de l'amendement sous avis étant dès lors qu'un règlement grand-ducal ne peut pas prévoir des dérogations à la loi, mais une décision ministérielle, qui se situe bien inférieurement dans la hiérarchie des normes, peut déroger à la loi. Comprendra qui voudra!

Quoi qu'il en soit, le projet de loi tel qu'il est modifié par l'amendement sous examen reste problématique de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics. D'un côté, le texte n'est formellement pas conforme à ce qui a été retenu dans l'accord du 21 janvier 2020. D'un autre côté, il confère désormais un pouvoir discrétionnaire, voire arbitraire, au ministre du ressort et au chef d'administration pour déroger aux règles générales et légales en matière d'aménagement du temps de travail dans les cas prévus par la loi. Or, l'objectif de l'accord précité est justement de mettre en place un cadre clair et précis et des règles uniformes pour toutes les administrations ainsi que d'éviter un tel pouvoir discrétionnaire, raison pour laquelle il y est prévu que des règlements grand-ducaux doivent préciser les possibilités de dérogation.

Le Conseil d'État a estimé, dans son avis complémentaire du 26 novembre 2024, qu'une disposition qui confierait à un règlement grand-ducal le soin de déterminer celles des administrations étatiques pouvant recourir aux dérogations en matière d'aménagement du temps de travail introduirait une différence de traitement entre fonctionnaires « *qui se heurte à l'article 15 de la Constitution, en ce qu'elle n'est ni rationnellement justifiée, ni adéquate, ni proportionnée à son but* », « *les possibilités de dérogation au droit commun ne [s'appliquant] en effet pas de la même manière dans*

des situations pourtant comparables selon que l'administration de laquelle relève le fonctionnaire figure sur la liste ou non ».

Toutefois, une disposition qui confère au ministre du ressort, sur demande du chef d'administration, le pouvoir de déroger aux règles générales en matière d'aménagement du temps de travail auprès de chaque administration, et le cas échéant pour chaque agent individuellement – ce qui est possible en vertu du texte amendé sous avis – est encore pire! Le fait de déterminer les conditions et modalités des règles dérogatoires dans un règlement grand-ducal aurait du moins pour effet de garantir que ces règles soient appliquées de manière uniforme pour tous les fonctionnaires concernés.

Rien n'aurait empêché d'adapter le projet de loi dans le sens que les dérogations aux règles générales en matière de durée de travail et d'aménagement du temps de travail soient clairement énoncées dans le texte de la loi, en prévoyant qu'un règlement grand-ducal en fixe les conditions et modalités d'application conformément au droit constitutionnel en vigueur, tel qu'exposé et illustré dans l'avis initial du 26 octobre 2021 du Conseil d'État, et conformément à l'objectif de l'accord susvisé.

La Chambre comprend que le gouvernement n'a pas souhaité aller dans cette direction en raison des critiques formulées par le Conseil d'État. Elle comprend aussi que les règles générales en matière de durée de travail et d'aménagement du temps de travail prévues par le statut général ne peuvent pas couvrir toutes les éventualités et la panoplie de cas de figure possibles qui se présentent auprès des nombreux services et administrations. Au vu des considérations formulées ci-avant, elle met toutefois en garde contre les risques d'abus éventuels qui pourraient survenir du fait des dispositions projetées.

Afin d'éviter de telles situations problématiques pour les agents et le fonctionnement des services publics, la Chambre demande de mettre en place, au niveau du Ministère de la Fonction publique, une procédure de suivi permanent de l'application des futures règles relatives à la durée de travail et à l'aménagement du temps de travail auprès des administrations étatiques, ceci dans le cadre du dialogue social. En outre, il faudra dresser un bilan d'évaluation de l'application des nouvelles règles au plus tard deux années après la mise en vigueur de la loi projetée.

En ce qui concerne les maintes **critiques que la Chambre avait formulées dans ses avis précédents** sur le projet de loi n° 7644, elle constate avec stupéfaction qu'il n'en a toujours pas été tenu compte.

La Chambre rappelle que les critiques qu'elle émet quant aux projets lui soumis pour avis ne le sont pas pour la pure galerie. Pour ce qui est du projet de loi sous avis, maintes informations et observations ont été communiquées à la Chambre par ses membres et par ses ressortissants directement concernés par le texte projeté, ceci pour éviter des problèmes pratiques et juridiques lors de l'application de celui-ci auprès des administrations et services étatiques. Une partie des questions soulevées dans ses avis par la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été abordées par la

Commission de la Fonction publique de la Chambre des députés, comme ceci ressort des procès-verbaux des réunions de cette commission. Toutefois, les discussions y menées n'ont aucune valeur juridique et n'apportent aucune plus-value lorsque la future loi manquera de précisions nécessaires.

La Chambre se doit dès lors de réitérer encore une fois ci-après les remarques fondamentalement importantes et elle demande avec insistance de modifier le projet de loi en fonction de celles-ci:

- à l'article 18-2, paragraphe (3), du statut général, il y a lieu de prévoir une proratisation de la tâche pour les agents en service à temps partiel, à l'instar de ce qui est prévu au paragraphe (1) du même article;
- la nouvelle disposition prévue à l'article 18-2, paragraphe (3), alinéa 3, selon laquelle « *les périodes de congé de récréation et les périodes de congé pour raisons de santé ne sont pas prises en compte ou sont neutres pour le calcul de la durée moyenne de travail* », manque de clarté et elle est à supprimer puisqu'elle est contraire aux articles 28-2 et 28-3 du statut général;
- l'article 18-5 ne précise pas à quel moment la période minimale de repos doit se situer au cours de chaque période de sept jours – de sorte qu'un agent peut par exemple être amené à travailler abusivement dix jours de suite pendant chaque période de quatorze jours (2 jours de repos + 10 jours de travail + 2 jours de repos, et ainsi de suite) – et il ne détermine pas comment la période de sept jours est fixée;
- l'article 18-5bis nouveau, alinéa 3, laisse sous-entendre qu'un agent qui est travailleur de nuit puisse travailler normalement cinquante-six heures par semaine, ce qui n'est conforme ni avec la durée normale de travail prévue à l'article 18-2 du statut général, ni avec les dispositions de l'article 8 de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aménagements du temps de travail, qu'il est pourtant censé de transposer en droit luxembourgeois;
- l'article 18-8, tel que modifié par le projet de loi, est problématique face à la notion de « *période de référence* », qui ne peut pas être appliquée en cas d'horaire de travail fixe;
- le nouvel article 18-12ter ne tient pas compte de la situation de certains services et administrations qui ne disposent pas d'un système d'enregistrement du temps de travail ainsi que des fonctions pour lesquelles un tel enregistrement n'est pas prévu ou n'est pas possible, comme par exemple dans l'enseignement;
- à l'article 18-14, paragraphe (2), il y a lieu de remplacer les mots « *un délai raisonnable* » par ceux de « *les meilleures délais* » et les termes « *au moins* » par ceux de « *au plus tard* »;
- la notion « *heures excédentaires* » prévue à l'article 18-15 n'existe pas dans le statut général et elle n'y est donc pas définie, de sorte que sa relation avec celle de « *heures supplémentaires* » est problématique;

- le nouvel article 18-22 ne comporte pas de précisions concernant la compensation des agents qui seraient obligés de travailler en cas d'événements de crise nécessitant le fonctionnement de certains services publics pour garantir la santé et la sécurité de la collectivité;
- les alinéas nouvellement introduits à l'article 19, paragraphe (1), créent une inégalité de traitement entre les agents travaillant selon un horaire mobile, ou en travail posté, et ceux travaillant selon un horaire fixe: pour les premiers, toute heure prestée au-delà de quarante heures par semaine, sans dépasser le maximum légal de quarante-huit heures, sera considérée comme heure dépassant la durée normale de travail et affectée au compte épargne-temps, tandis que, pour les derniers, toute heure prestée au-delà de quarante heures, mais sans dépasser le maximum légal de quarante-huit heures, sera d'office considérée comme heure supplémentaire;
- les cas d'urgence énumérés à l'article 19, paragraphe (1), alinéa 5, du statut général ne tiennent pas compte de la pratique et ne couvrent pas la panoplie des situations d'urgence dans lesquelles les agents des nombreuses administrations doivent prêter des heures supplémentaires.

La Chambre tient aussi à réitérer sa demande, formulée dans ses avis précédents sur le projet de loi sous examen, de rendre les nouvelles règles en matière d'aménagement du temps de travail applicables aux agents des établissements publics dont le statut est assimilé à celui des fonctionnaires ou employés de l'État.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut pas marquer son accord avec le projet de loi amendé sous avis, à moins que celui-ci soit modifié conformément à toutes les observations qui précèdent.

Ainsi délibéré en séance plénière le 5 octobre 2026.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

La Présidente,

M. GUIRSCH