

Projet de loi

portant organisation de l'Administration du cadastre et de la topographie et portant modification de 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

Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État

(9 juin 2026)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 23 avril 2026, par le Premier ministre, d'une série d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

Le texte des amendements était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements, d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'un « check de durabilité-Nohaltegkeetscheck ».

Considérations générales

Les amendements sous revue entendent répondre essentiellement aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 21 octobre 2025.

L'amendement 9 introduit dans la loi en projet une nouvelle disposition portant modification de l'article 54 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements ainsi que les conditions et les modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, qui prévoit pour les anciens chaîneurs de l'Administration du cadastre et de la topographie des modalités dérogatoires d'accès au groupe de traitement supérieur à leur groupe actuel. Cet amendement conduit à une modification de l'intitulé du projet de loi sous examen.

Quant à la modification du libellé de l'article 22, paragraphe 1^{er}, il y a lieu de maintenir la formule du texte initial « une durée de six mois », le texte amendé avec les termes « pendant les six derniers mois » étant dénué de sens dans ce cadre.

Examen des amendements

Amendement 1

Sans observation.

Amendement 2

L'amendement sous revue vise à donner suite à l'observation du Conseil d'État relative à la signification de l'expression « tiers intéressé » et sa demande d'utiliser l'expression « tiers dûment identifié ».

Au regard du libellé de l'article 20, paragraphe 4, dont il ressort clairement que l'identification du « tiers » concerne tant les personnes physiques que les personnes morales, le Conseil d'État estime que la définition figurant au paragraphe 3 dudit article pourrait être omise comme étant superflète et suggère sa suppression.

Amendement 3

Sans observation.

Amendement 4

Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'égard de l'amendement 6.

Il signale que, suite aux modifications introduites par l'amendement sous revue, il y a lieu d'adapter en conséquence le libellé de l'article 29, paragraphe 1^{er}, point 1^o, notamment en remplaçant la référence à l'« article 24, points 1^o à 6^o » par une référence à l'« article 24, points 1^o à 9^o ». Le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord avec la modification en question.

Amendement 5

L'amendement sous revue vise à supprimer l'article 26, paragraphe 2, de la loi en projet, qui édicte une exception au principe général de la responsabilité de l'État pour tout préjudice causé par un dysfonctionnement de ses services inscrit à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité de l'État et des collectivités publiques. Il est ainsi donné suite à la réserve de dispense du second vote constitutionnel afférente formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 21 octobre 2025. Le droit commun en matière de responsabilité civile de l'État s'appliquera donc en cas de fonctionnement défectueux du service d'accès relatif à la consultation en ligne. La réserve de dispense de second vote constitutionnel n'a plus lieu d'être.

Amendement 6

À l'article 27, point 2^o, les auteurs échangent la référence à l'article 24 par une référence à l'article 25, point 5^o, qui règle de façon plus restrictive l'accès aux données concernant l'origine du droit de propriété. Les amendements 6 et 4 ayant mis fin à l'incohérence entre différentes

dispositions du texte, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle afférente.

Amendement 7

Pour donner suite à une opposition formelle du Conseil d'État formulée dans son avis complémentaire précité du 21 octobre 2025, les auteurs proposent de préciser dans un nouveau paragraphe 2 inséré à l'article 28 que « [l]a documentation relative à la tenue à jour du registre foncier établie à partir de l'année 1937 est uniquement délivrée selon les modalités de l'article 27 ».

Du fait de cet ajout et des explications fournies par les auteurs en ce qui concerne la nature des données qui peuvent être consultées en vertu de l'article 28, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle pour insécurité juridique y relative.

Amendement 8

Sans observation.

Amendement 9

L'amendement sous examen entend insérer un nouvel article 30 dans la loi en projet. Ledit article a comme objet de compléter l'article 54 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, qui a trait au mécanisme temporaire de changement de groupe permettant aux fonctionnaires d'accéder au groupe de traitement supérieur au leur, par un paragraphe 4 nouveau qui vise à déroger à l'ensemble des conditions prévues dans le cadre dudit mécanisme au profit des agents de l'Administration du cadastre et de la topographie relevant du groupe de traitement C2.

Selon le commentaire, la modification proposée a pour objet d'intégrer la carrière des « chaîneurs », anciennement regroupée dans le sous-groupe technique du groupe de traitement D2 de l'Administration du cadastre et de la topographie, devenue C2 à la suite de l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'État, dans le groupe de traitement C1, afin de procéder à une « réévaluation » de la carrière en question.

Toujours selon les auteurs, « [c]ette réévaluation de la carrière se justifie pleinement au regard de l'évolution substantielle des conditions de recrutement et des compétences requises, laquelle découle directement de l'évolution technologique des outils et méthodes utilisés au sein de l'Administration du cadastre et de la topographie » et « [c]es évolutions technologiques ont transformé la nature-même des tâches effectuées, exigeant désormais un niveau de qualification plus élevé ».

Si le Conseil d'État n'entend pas se prononcer sur l'opportunité d'une telle revalorisation de carrière, il se doit toutefois de relever que la méthode employée par les auteurs, qui consiste à opérer une dérogation aux conditions fixées dans le cadre du mécanisme temporaire de changement de groupe, ne correspond pas aux techniques usuelles de revalorisation de carrières

effectuées dans la fonction publique. En effet, les revalorisations des diverses carrières s'opèrent à travers la technique du reclassement¹.

À cet égard, il est renvoyé à la technique de reclassement des agents municipaux effectuée à travers le règlement grand-ducal du 25 mai 2023², étant donné que ces agents se trouvaient dans une situation comparable à celle des agents visés par la disposition sous revue.

L'institution d'une dérogation au profit des seuls agents relevant du groupe de traitement C2 de l'Administration du cadastre et de la topographie dans le cadre du mécanisme temporaire de changement de groupe soulève des questions quant au respect du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

Le Conseil d'État estime que la disposition sous examen risque de créer une différence de traitement entre les agents relevant du groupe de traitement C2 de l'Administration du cadastre et de la topographie et les autres agents de l'État regroupés sous la terminologie « agent des domaines » qui relèvent du même groupe de traitement, des catégories de personnes se trouvant dans des situations *a priori* tout à fait comparables.

Selon l'article 15, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution, le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

En l'absence de précisions fournies par les auteurs en ce qui concerne la situation des agents de la carrière inférieure relevant du même groupe de traitement que les « chaîneurs » et d'éléments justifiant un traitement différencié des différents agents précités, le Conseil d'État n'est pas en mesure d'apprécier si la dérogation au droit commun envisagée est justifiée et proportionnée à son but et si ces agents se trouvent dans une situation comparable ou non. À cela s'ajoute que les arguments tirés de l'évolution substantielle des conditions de recrutement, des compétences requises et des évolutions technologiques, avancés par les auteurs pour justifier une revalorisation de la carrière des « chaîneurs », pourraient également valoir pour d'autres carrières. En tout état de cause, une telle revalorisation ne

¹ À noter que la technique appliquée depuis 2018 dans la fonction publique étatique et dans la fonction publique communale consiste à effectuer un reclassement au même numéro d'échelon, diminué d'un échelon.

² Règlement grand-ducal du 25 mai 2023 : 1° modifiant : a) le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux ; b) le règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux ; c) le règlement grand-ducal du 27 février 2011 déterminant les emplois dans les administrations communales, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres personnes morales de droit public et modifiant a) le règlement grand-ducal du 15 novembre 2001 concernant le régime des employés communaux, b) le règlement grand-ducal modifié du 25 septembre 1998 fixant les conditions de formation, d'admission aux emplois et de rémunération des chargés de cours des établissements d'enseignement musical du secteur communal ; d) le règlement grand-ducal modifié du 14 août 2017 déterminant pour les fonctionnaires et employés communaux : I. les cas d'exception ou de tempérament aux conditions du service provisoire ; II. la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial ; III. la procédure d'attribution d'une prime pour les détenteurs d'un doctorat ; 2° abrogeant l'arrêté grand-ducal du 16 novembre 1939 concernant la création de gardes civiques dans les communes.

saurait être opérée au moyen d'une dénaturation du mécanisme temporaire instauré par l'article 54 de la loi précitée du 25 mars 2015.

Le Conseil d'État doit réserver sa position quant à une éventuelle dispense du second vote constitutionnel pour non-respect de l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution.

Amendement 10

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Les mots « de l'article 54 » peuvent être omis.

Amendement 4

À l'article 25, point 5^o, dans sa teneur amendée, il est signalé qu'en ce qui concerne les compétences ministérielles, il est conseillé de cerner leur désignation avec autant de précision que possible en utilisant la nomenclature employée dans l'annexe B du règlement interne du Gouvernement, approuvé par l'arrêté grand-ducal du 27 novembre 2023 portant approbation et publication du règlement interne du Gouvernement. Partant, il convient d'écrire « au ministère ayant les Domaines de l'État dans ses attributions ».

Amendement 6

À l'article 27, phrase liminaire, dans sa teneur amendée, il convient d'écrire « telle que mentionné ».

Amendement 9

Il n'est pas indiqué de prévoir dans un premier liminaire l'acte à modifier et d'en préciser dans un deuxième la disposition visée. Mieux vaut regrouper dans un seul liminaire la disposition de l'acte à modifier et l'intitulé de celui-ci.

À l'article 54, paragraphe 4, à insérer, il est signalé que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Lorsque les mots génériques sont visés, tous les substantifs s'écrivent en lettres minuscules. Partant, il y a lieu d'écrire « Administration du cadastre et de la topographie ». Cette observation vaut également pour l'amendement 10, à l'article 33. À la première phrase, il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Par ailleurs, il est signalé que les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » article.

Au vu de ce qui précède, l'article 30 nouveau est à reformuler comme suit :

« **Art. 30.** 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 est complété par un paragraphe 4 nouveau libellé comme suit :

« (4) Pour les fonctionnaires du groupe de traitement C2, sous-groupe technique de l'Administration du cadastre et de la topographie, en service, en congé de maternité, en congé parental ou en congé sans traitement, il est instauré un mécanisme temporaire de changement de groupe permettant à ces fonctionnaires d'accéder à un groupe de traitement supérieur au leur par dérogation aux conditions indiquées au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, points 1 à 3. La condition du nombre maximal de fonctionnaires pouvant bénéficier de ce mécanisme temporaire de changement du groupe qui est fixé à vingt pour cent de l'effectif total du groupe de traitement initial de l'Administration du cadastre et de la topographie ne trouve pas à s'appliquer. » »

Amendement 10

L'article relatif à l'introduction d'un intitulé de citation est à rédiger de la manière suivante :

« **Art. 33.** La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du [...] portant organisation de l'Administration du cadastre et de la topographie ». »

Texte coordonné

Le Conseil d'État s'est rendu compte que le texte coordonné joint aux amendements gouvernementaux comporte des modifications qui ne sont introduites par aucun amendement et qui ne correspondent pas non plus à une proposition de texte formulée par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 21 octobre 2025. À titre d'exemple, à l'article 4, point 9°, phrase liminaire, le mot « ensemble » est précédé par l'article défini « l' » dans le texte coordonné.

Dans le même ordre d'idées, à l'article 13, paragraphe 2, les mots « relatif à ce dossier » deviennent « relatif au dossier ». Les mots « à cette dernière » sont ajoutés entre le mot « gratuitement » et les mots « au moment ». Au paragraphe 4, les mots « conformité à ses directives » sont devenus « conformité aux directives ».

À l'article 18, le paragraphe 2 est supprimé alors qu'il y a lieu de procéder par voie d'amendement formel dans la mesure où le Conseil d'État n'en a pas demandé la suppression, mais s'était accommodé du libellé de cette disposition dans son avis complémentaire précité du 21 octobre 2025.

À la lecture du texte coordonné joint aux amendements gouvernementaux, le Conseil d'État s'est également rendu compte de différences entre ledit texte coordonné et le texte des amendements proprement dit. À titre d'exemple, l'article 28, paragraphe 2, se lit « est uniquement délivrée sous forme d'extraits selon les modalités de l'article 27 » alors que le libellé prévu à l'amendement 7 se lit « est uniquement délivrée selon les modalités de l'article 27 ».

En ce qui concerne l'article 30, les deux versions du texte présentent des différences fondamentales.

À l'article 33 du texte coordonné, à l'intitulé de citation, le mot « Administration » est rédigé avec une lettre initiale majuscule, contrairement au libellé de l'amendement 10.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 9 juin 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes