

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 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État ;**
- 4° de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale**

Avis du Conseil d'État

(13 octobre 2026)

En vertu de l'arrêté du 30 septembre 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Fonction publique.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, des textes coordonnés, par extraits, des lois que le projet de loi vise à modifier, d'une fiche financière, d'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État en date du 11 décembre 2025.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis entend tout d'abord remédier aux incohérences qui existent à l'heure actuelle au niveau des réglementations relatives à la formation continue du personnel de l'enseignement, étant donné que les fonctionnaires et employés concernés sont actuellement soumis tant aux conditions générales prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État et par la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État qu'à celles, spécifiques à l'enseignement, visées par les dispositions légales et réglementaires concernant le personnel enseignant.

Il vise ensuite à aménager la procédure de réduction de la période d'initiation de l'ensemble des employés de l'État, ceci, selon les auteurs, dans un souci de simplification administrative et de transparence.

Le projet de loi entend par ailleurs apporter certaines modifications au niveau de la dénomination des différentes périodes que les employés de l'État parcourent à partir de leur engagement.

Finalement, les auteurs prévoient de modifier l'article 80 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État relatif à la fonctionnarisation des employés de l'État afin d'y apporter certaines précisions et de tenir compte de la situation des enseignants qui relèvent du régime transitoire, à savoir ceux qui étaient déjà au service de l'État avant les réformes dans la Fonction publique de 2015 et dont la carrière ne comprend qu'un seul grade.

Examen des articles

Article 1^{er}

Les modifications apportées par le point 1° à l'article 80 de la loi précitée du 16 avril 1979 qui a trait à la fonctionnarisation des employés de l'État visent à apporter certaines précisions au dispositif en vigueur, précisions qui n'appellent pas d'observation.

Le point 2° prévoit le remplacement du paragraphe 2 de l'article 80 précité afin de préciser les modalités de la fixation du traitement des employés enseignants au moment de leur fonctionnarisation. Il s'agit en l'occurrence essentiellement d'adapter le dispositif, qui fut mis en place en 2015, à la situation des enseignants relevant du régime transitoire, c'est-à-dire ceux en service ou bénéficiaires d'un congé au moment de l'entrée en vigueur des réformes dans la Fonction publique en 2015. Les précisions qui sont ainsi apportées au régime actuellement en vigueur ne donnent pas lieu à des observations de la part du Conseil d'État.

À l'instar de la Chambre des fonctionnaires et employés publics¹, le Conseil d'État fait cependant remarquer que le classement des enseignants relevant du régime transitoire en cas de fonctionnarisation est déjà réglé à l'endroit de l'article 98-24 de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale. Partant, il conviendra de supprimer la disposition en question.

Article 2

Les modifications apportées à l'article 13 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 à travers l'article 2 du projet de loi visent à préciser les conditions de formation continue applicables aux avancements de carrière du personnel enseignant, ceci en vue de remédier à un problème d'agencement du dispositif qui découle de l'application simultanée de deux régimes différents auxdits enseignants, à savoir le régime général prévu par la loi précitée du 25 mars 2015 et le régime spécifique découlant des dispositions légales et réglementaires concernant le personnel de l'enseignement. Les auteurs du projet de loi ont fait le choix de prendre comme référence le dispositif spécifique et de supprimer toute référence au régime général.

¹ Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics du 10 décembre 2025 relatif au projet de loi sous rubrique.

Point 1°, lettres a, b) et c)

Au point 1°, lettres a), b) et c), qui visent à modifier le paragraphe 1^{er} de l'article 13 précité, il sera désormais fait référence aux « conditions de formation continue prévues par les dispositions légales et réglementaires applicables [à ces sous-groupes/aux fonctions des sous-groupes sous a) et b)] » ainsi qu'aux « conditions de formation continue prévues par les dispositions légales et réglementaires applicables à la fonction de formateur d'adultes en enseignement théorique » pour définir, en dépassement des conditions d'ancienneté, les conditions en termes de formation que les agents concernés doivent remplir pour accéder à certains grades ou pour obtenir certains avancements en traitement.

Le Conseil d'État donne à considérer que les conditions de formation continue relèvent d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution, ce qui implique que les éléments essentiels du dispositif, entre autres les conditions de formation, doivent figurer dans la loi. La détermination des conditions de formation continue au niveau d'un règlement grand-ducal ne se conçoit dès lors pas dans une telle matière, seuls les éléments moins essentiels pouvant être relégués à un règlement grand-ducal.

À la lettre c), il convient enfin de viser l'alinéa 4 et non pas l'alinéa 5.

Points 2° et 3°

Le Conseil d'État renvoie aux observations mises en avant à l'endroit du point 1°.

À la lettre c) des points 2° et 3°, il convient en outre de viser l'alinéa 4 et non pas l'alinéa 5.

Article 3

Le Conseil d'État renvoie aux observations mises en avant à l'endroit du point 1° de l'article 2.

Article 4

L'article 4 entend modifier l'article 20 de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État en vue notamment d'adapter la procédure de réduction de la période d'initiation de l'employé de l'État. Cette modification constitue selon les auteurs du projet de loi « [...] une simplification administrative considérable dans la mesure où un grand nombre de démarches administratives seront superflues » et en ce qu'elle permettra « [...] d'automatiser complètement la gestion et le suivi des procédures en question ». Elle permettrait, toujours selon les auteurs, d'« [...] éliminer une inégalité de traitement en relation avec des difficultés d'exécution des dispositions concernant le droit à une réduction de stage dans le régime des employés de l'État ».

À la lecture des explications fournies à l'exposé des motifs et au commentaire de l'article, il apparaît que l'inégalité de traitement ne résulte cependant nullement du texte de la loi en lui-même ou de sa complexité. Le

Conseil d'État note que les dispositions relatives à la réduction du stage s'appliquent dans les mêmes conditions aux employés qu'aux fonctionnaires² et qu'elles ne semblent pas avoir donné lieu à des problèmes en relation avec l'application du dispositif aux fonctionnaires. Les causes de l'inégalité de traitement seraient dès lors à rechercher plutôt dans des négligences des administrations d'affectation des agents concernés qui omettraient de déclencher la procédure de demande de réduction de la durée de la période d'initiation.

Outre cette adaptation du dispositif de réduction de la période d'initiation, l'article sous revue entend remédier à une confusion qui existerait entre le concept de « période d'initiation » – il s'agit de la période pendant laquelle l'employé de l'État suit une formation et pendant laquelle il est soumis au même système d'appréciation que le fonctionnaire stagiaire – et la période couvrant les deux premières années de service pendant laquelle la rémunération de l'employé de l'État est comparable à celle du fonctionnaire stagiaire. Les auteurs du projet de loi proposent ainsi d'introduire une distinction plus claire au niveau de la dénomination des périodes relatives au volet financier/rémunération et au volet de la formation des employés en début de carrière, la première étant dorénavant dénommée « période d'engagement initial » et la deuxième « période d'initiation et d'appréciation », étant entendu qu'il ne s'agit pas de deux périodes qui se suivent dans le temps mais qui, comme les auteurs du projet de loi l'expliquent au commentaire des articles, commencent au même moment lorsqu'une personne est engagée dès le départ avec un contrat à durée indéterminée.

Le Conseil d'État note que les auteurs proposent ensuite de greffer sur la distinction entre les deux périodes susvisées une distinction entre la procédure de réduction applicable au niveau de la période d'engagement initial (paragraphe 2 de l'article 20 de la loi précitée du 25 mars 2015), qui concerne le volet financier/rémunération, et celle applicable à la période d'initiation et d'appréciation (paragraphe 3 de l'article 20 précité), qui a trait au volet de la formation. Il constate encore que seule la réduction de la période d'engagement initial sera dorénavant accordée de manière automatique à l'employé qui remplit les conditions prévues par la disposition visée. Quant à la réduction de la période d'initiation et d'appréciation, elle demeure soumise à l'action de l'administration d'affectation qui reste responsable de l'initiative de la démarche.

Le Conseil d'État rappelle que le dispositif relatif à la réduction de la période de stage respectivement de la période d'initiation s'applique à l'heure actuelle dans les mêmes conditions aux employés et aux fonctionnaires de l'État. Bien que la situation des fonctionnaires et des employés de l'État ne soit pas comparable, il n'entrevoit pas, pour sa part, les raisons qui justifieraient en l'occurrence l'introduction d'un régime distinct pour les seuls employés de l'État. Si les auteurs décident de maintenir les modifications proposées, il estime qu'il conviendra d'étendre le nouveau régime de la réduction de la période d'initiation aux fonctionnaires de l'État.

Plus généralement, et comme la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le Conseil d'État se demande si la clarification projetée en relation avec la distinction entre la période d'initiation et d'appréciation et la

² Règlement grand-ducal modifiée du 20 décembre 2019 déterminant pour les fonctionnaires et employés de l'État les modalités d'attribution de la réduction de stage et de la prime de doctorat [...].

période d'engagement initial des employés de l'État ne va pas augmenter la complexité du dispositif, ce qui serait contraire au but recherché, et ceci plus concrètement en relation avec la réduction de la période assimilée au stage.

La nouvelle distinction soulève en effet des questions quant à l'articulation des deux périodes et cela notamment lorsque l'une est réduite et l'autre pas.

En ce qui concerne le nouveau paragraphe 2, alinéa 2, introduit par le point 1°, qui énonce les conditions dans lesquelles l'employé peut bénéficier d'une réduction de la période d'engagement initial, le Conseil d'État relève, à l'instar de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, que la condition d'être titulaire « d'un diplôme universitaire supplémentaire » manque de précision. En effet, la disposition visée ne renseigne aucunement sur la nature, l'objet ou le niveau de diplôme qui pourrait en l'occurrence être pris en compte en vue de l'octroi d'une réduction de la période d'engagement. La notion de « diplôme universitaire » n'est d'ailleurs pas utilisée en droit luxembourgeois de la fonction publique et risque par ailleurs de réduire, et ce contrairement à la volonté des auteurs, la liste des diplômes pouvant être pris en compte en vue de la réduction de la période d'initiation. Le Conseil d'État rappelle que le texte sous revue relève d'une matière réservée à la loi en ce qu'il touche aux droits des travailleurs en vertu de l'article 34 de la Constitution et que la loi doit dès lors définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante. Par conséquent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition critiquée. À titre de solution, le Conseil d'État préconise de viser le « diplôme d'enseignement supérieur » et de préciser que ce diplôme doit être inscrit au registre des titres de formation. Par ailleurs, il suggère aux auteurs du projet de loi de s'inspirer de l'article 19^{ter} de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État en précisant que le diplôme doit être, pour l'employé concerné, « en relation avec ses attributions et missions ou dans d'autres domaines susceptibles de promouvoir son développement professionnel auprès de l'État ».

Article 5

L'article 5 a trait aux conditions d'accès au groupe d'indemnité A1 ainsi qu'aux conditions de formation continue, avec désormais une distinction stricte entre le régime général et le régime spécifique applicable aux employés enseignants.

Point 1°

Sans observation.

Point 2°

Le point 2° qui vise les conditions de formation continue des employés enseignants est rédigé dans la même perspective que le texte applicable aux enseignants relevant du statut des fonctionnaires de l'État (article 2 du projet de loi). Le Conseil d'État rappelle sur ce point que les conditions de formation continue des employés de l'État relèvent d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution, ce qui implique que les éléments essentiels du dispositif, notamment les conditions de formation, doivent figurer dans la loi et ne sauraient être relégués à un règlement grand-ducal.

Article 6

L'article 6 a trait aux conditions d'accès au groupe d'indemnité A2 ainsi qu'aux conditions de formation continue, avec désormais une distinction stricte entre le régime général et le régime spécifique applicable aux employés enseignants.

Point 1°

Sans observation.

Point 2°

Le Conseil d'État renvoie aux observations mises en avant à l'endroit de l'article 5, point 2°.

Le Conseil d'État constate, par ailleurs, à l'instar de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, que certaines dispositions visent exclusivement le sous-groupe de l'enseignement alors que d'autres visent tant le sous-groupe de l'enseignement que le sous-groupe éducatif et psycho-social. Étant donné que l'objectif du projet de loi sous avis est précisément celui d'écarter les incohérences qui existent actuellement au niveau des conditions de formation continue des fonctionnaires et employés de l'enseignement, le Conseil d'État suggère aux auteurs de veiller à la cohérence de l'application des dispositions relatives à la formation continue compte tenu des sous-groupes visés.

Article 7

L'article 7 a trait aux conditions d'accès au groupe d'indemnité B1 ainsi qu'aux conditions de formation continue, avec désormais une distinction stricte entre le régime général et le régime spécifique applicable aux employés enseignants.

Point 1°

Sans observation.

Point 2°

En ce qui concerne le nouvel alinéa 5, le Conseil d'État renvoie aux observations mises en avant à l'endroit des dispositions de l'article 5, point 2°, du projet de loi.

Article 8

L'article 8 a trait aux conditions d'accès au groupe d'indemnité C1 ainsi qu'aux conditions de formation continue, avec désormais une distinction stricte entre le régime général et le régime spécifique applicable aux employés enseignants.

Ici encore, le Conseil d'État renvoie aux observations mises en avant à l'endroit des dispositions de l'article 5, point 2°, du projet de loi.

Article 9

Le Conseil d'État renvoie aux observations mises en avant à l'endroit des dispositions de l'article 5, point 2°, du projet de loi. Sont visés en l'occurrence les employés enseignants relevant du régime transitoire évoqué ci-dessus à l'occasion de l'examen de l'article 1^{er} du projet de loi.

Article 10

L'article 10 vise à modifier la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale pour y transposer, pour les employés enseignants et compte tenu des spécificités du domaine en question, les modifications apportées au régime général de la réduction de la période d'initiation et d'appréciation par l'article 4 du projet de loi. Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de cet article.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Dans un souci d'harmonisation rédactionnelle et en s'inspirant de la pratique courante observée en France et en Belgique, il y a lieu de privilégier pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

Il y a lieu d'écrire « le ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions ».

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. À titre d'exemple, à l'article 2, point 1°, lettre b), à l'article 13, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, deuxième phrase, dans sa teneur proposée, il faut écrire « aux fonctions des sous-groupes visés à l'alinéa 1^{er}, lettres a) et b), ».

Lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision a), b), c), ..., il y a lieu d'utiliser le mot « lettre » avant la lettre référée, et non le mot « point ».

Article 1^{er}

Au point 2°, à l'article 80, paragraphe 2, alinéa 3, première phrase, dans sa teneur proposée, il y a lieu de citer l'intitulé de la loi visée et d'écrire « fixée au tableau de l'annexe A, point II, lettre b), intitulée « Régime transitoire de la rubrique « Enseignement » », de la loi [...] ».

Article 2

Au point 1°, lettre a), sous ii), phrase liminaire, il convient d'écrire « troisième phrase » et non pas « dernière phrase ». Cette observation vaut également pour les points 2°, lettre a), phrase liminaire, et 3°, lettre a), sous ii), phrase liminaire.

Article 4

Au point 2°, lettre b), phrase liminaire, il faut écrire « les alinéas 3 à 5 nouveaux suivants ».

Article 10

Au point 3°, à l'article 75*septies*, paragraphes 3, alinéa 3, deuxième phrase, et 4, alinéa 3, deuxième phrase, dans sa teneur proposée, il convient d'entourer les mots « expérience professionnelle » de guillemets.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 13 octobre 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes