



## Commission de la Fonction publique

### Procès-verbal de la réunion du 11 novembre 2020

#### La réunion a eu lieu par visioconférence

#### Ordre du jour :

1. 7666 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 et modifiant :
  - 1°la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc. ;
  - 2°la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;
  - 3°la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale ;
  - 4°la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances ;
  - 5°la loi modifiée du 1<sup>er</sup> février 1939 sur l'impôt dans l'intérêt du service d'incendie ;
  - 6°la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;
  - 7°la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ;
  - 8°la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
  - 9°la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
  - 10°la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;
  - 11°la loi modifiée du 14 mai 1997 relative à la participation à des institutions financières internationales ;
  - 12°la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ;
  - 13°la loi modifiée du 28 avril 1998 portant
    - a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ;
    - b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;
    - c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;
  - 14°la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
  - 15°la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;
  - 16°la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ;
  - 17°la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;
  - 18°la loi du 19 décembre 2008 portant révision du régime applicable à certains actes de société en matière de droits d'enregistrement, portant transposition de la directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts

indirects frappant les rassemblements de capitaux, modifiant : la loi modifiée du 7 août 1920, portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc., la loi modifiée du 20 décembre 2002 concernant les organismes de placement collectif, la loi du 22 mars 2004 relative à la titrisation, la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la société d'investissement en capital à risque (SICAR), la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep, la loi du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés, et abrogeant la loi modifiée du 29 décembre 1971 concernant l'impôt frappant les rassemblements de capitaux dans les sociétés civiles et commerciales et portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement ;

19°la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;

20°la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;

21°la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ;

22°la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours ;

23°la loi modifiée du 23 décembre 2016

1. instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement ;

2. modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;

24°la loi modifiée du 20 juillet 2017 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale ;

25°la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale et portant abrogation de la loi modifiée du 22 décembre 1993 ayant pour objet la relance de l'investissement dans l'intérêt du développement économique

- Rapporteur : Monsieur François Benoy

7667      Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024

- Rapporteur : Monsieur François Benoy

- Examen du volet concernant la Fonction publique

2.            Divers

\*

Présents :      Mme Diane Adehm, M. Carlo Back, M. Dan Biancalana, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, Mme Stéphanie Empain, Mme Chantal Gary, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Aly Kaes, M. Fred Keup, M. Claude Lamberty, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth

M. Bob Gengler, M. Jean-Paul Marc, M. Adrien Disteldorff, du Ministère de la Fonction publique

M. Marc Blau, directeur du Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État (CGPO)

M. Philippe Diederich, directeur de l'Institut national d'administration publique (INAP), M. Alain Wiltzius, de l'INAP

Mme Tania Sonnetti, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Wiseler

M. David Wagner, observateur délégué

M. François Benoy, Rapporteur des projets de loi 7666 et 7667

\*

Présidence : M. Gusty Graas, Président de la Commission

\*

1. 7666 **Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 et modifiant :**
- 1°la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc. ;
  - 2°la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;
  - 3°la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale ;
  - 4°la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances ;
  - 5°la loi modifiée du 1<sup>er</sup> février 1939 sur l'impôt dans l'intérêt du service d'incendie ;
  - 6°la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;
  - 7°la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ;
  - 8°la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
  - 9°la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
  - 10°la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;
  - 11°la loi modifiée du 14 mai 1997 relative à la participation à des institutions financières internationales ;
  - 12°la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ;
  - 13°la loi modifiée du 28 avril 1998 portant
    - a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ;
    - b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;
    - c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;
  - 14°la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
  - 15°la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;
  - 16°la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ;
  - 17°la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;
  - 18°la loi du 19 décembre 2008 portant révision du régime applicable à certains actes de société en matière de droits d'enregistrement, portant

transposition de la directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux, modifiant : la loi modifiée du 7 août 1920, portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc., la loi modifiée du 20 décembre 2002 concernant les organismes de placement collectif, la loi du 22 mars 2004 relative à la titrisation, la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la société d'investissement en capital à risque (SICAR), la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep, la loi du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés, et abrogeant la loi modifiée du 29 décembre 1971 concernant l'impôt frappant les rassemblements de capitaux dans les sociétés civiles et commerciales et portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement ;  
19° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;  
20° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;  
21° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ;  
22° la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours ;  
23° la loi modifiée du 23 décembre 2016  
1. instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement ;  
2. modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;  
24° la loi modifiée du 20 juillet 2017 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale ;  
25° la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale et portant abrogation de la loi modifiée du 22 décembre 1993 ayant pour objet la relance de l'investissement dans l'intérêt du développement économique

**7667** **Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024**

Monsieur le Ministre procède à une présentation du volet relatif à la « fonction publique » du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État ; pour le détail il y a lieu de se référer aux documents parlementaires 7666<sup>00</sup> et 7667<sup>00</sup>.

À titre liminaire, Monsieur le Ministre présente les chiffres-clés de la Fonction publique au 31 décembre 1999 :

29.320 agents travaillent auprès de l'État, avec une moyenne d'âge de 40,8 ans, dont 52,6% sont des femmes et 47,4% sont des hommes. 18.500 sont des fonctionnaires, 8.000 sont des employés de l'État et 2.500 sont des salariés. L'administration générale occupe 10.400 personnes, l'éducation 14.400, la force publique (notamment l'armée, la police, l'IGP et les volontaires de l'armée) occupe 3.200 personnes. La masse salariale comprend 9,2 milliards d'euros ; la rémunération brute moyenne constitue pour le

fonctionnaire de l'État 8.500 euros, pour l'employé d'État 6.500 euros et pour le salarié d'État 3.900 euros.

Il est expliqué que depuis 2019, l'imputation budgétaire des rémunérations se fait non plus par rapport à leur administration d'attache mais par rapport à l'entité à laquelle les agents sont affectés, détachés respectivement placés. Ainsi les agents de l'État qui font partie de l'administration gouvernementale sont budgétisés dans leurs ministères respectifs et non plus globalement dans le Ministère de la Fonction Publique.

Les différents crédits destinés à couvrir les rémunérations des agents de l'État figurent dans les sections budgétaires afférentes des ministères, administrations et services de l'État ; la section 08.0 du budget des dépenses courantes du Ministère de la Fonction publique regroupe par contre des crédits qui sont dans l'intérêt de tout le personnel en activité et en préretraite de l'État. La section 08.0 sert également au Ministère de la Fonction publique à couvrir des frais d'experts et d'études en matière de politique du personnel ainsi que d'optimisation organisationnelle. La section 08.1 regroupe les dépenses pour pensions allouées aux agents publics à charge du budget de l'État ; l'article 08.1.93.000 représentant pour sa part l'alimentation du Fonds des pensions introduit par la loi du 3 août 1998 et auquel sont imputées directement les dépenses et les recettes pour pensions de l'État et des établissements publics dont le personnel tombe sous le champ d'application du régime de pension spécial des fonctionnaires de l'État. Le Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État (CGPO) a été institué par la loi du 25 juillet 2018. Le CGPO est regroupé dans la section 08.2. Le Centre gère l'entièreté du cycle de carrière des agents étatiques du recrutement jusqu'au paiement des pensions. Le CGPO assiste également les administrations dans leurs démarches et projets d'organisation et de gestion des processus. Les compétences du « Centre des technologies de l'information de l'État » (Section 08.5) ont été transférées, depuis l'exercice budgétaire 2019, du Ministère de la Fonction publique au Ministère de la Digitalisation par arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant constitution des ministères. Depuis l'exercice budgétaire 2007, les crédits relatifs aux frais de fonctionnement du service médical sont repris dans la section budgétaire spécifique, à savoir la section 08.6 « Service médical - Dépenses diverses ».

À noter que le nombre d'articles budgétaires pour les rémunérations des agents a été réduit à un seul article budgétaire par section budgétaire.

Finalement, en ce qui concerne l'exécution budgétaire, il a été décidé de supprimer la nécessité pour le ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions d'une autorisation préalable en cas de dépassement budgétaire pour les articles budgétaires relatifs aux rémunérations principales des agents et cela tant que l'effectif global du personnel occupé par l'État engagé à titre permanent n'est pas dépassé.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir ce qui suit :

Monsieur François Benoy (déi gréng) constate que le budget est caractérisé par le recrutement de nouveaux agents d'État (1.026 personnes), surtout dans les domaines de l'éducation, de la Police et de l'Armée. Monsieur le Ministre informe dans ce contexte qu'il s'agit de recrutements nécessaires, à savoir 280 nouveaux postes pour la Police, 122 nouveaux postes pour l'Administration pénitentiaire et 45 nouveaux postes pour l'Armée.

Monsieur le Président de la Commission souhaite recevoir de plus amples informations concernant la diminution progressive voire la régression des recettes au niveau du système des validations des pensions pour les personnes entrées en service ou en fonction avant le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Il est expliqué qu'effectivement un régime de pension spécial transitoire a été introduit<sup>1</sup>. Actuellement des validations sont toujours effectuées. Ainsi pour l'année 2021, le montant des recettes s'élève à quelque 80 millions d'euros ; pour l'année 2022 à environ 70 millions d'euros et pour l'année 2023 à environ 60 millions d'euros.

Monsieur Fred Keup (ADR) renvoie dans ce contexte à la question parlementaire n°1268 de Monsieur Fernand Kartheiser (ADR) du 25 février 2020 demandant des informations complémentaires concernant l'emploi des langues administratives dans la Fonction publique. Monsieur le Ministre rappelle que Monsieur Fernand Kartheiser a posé une question parlementaire le 30 septembre 2019, à laquelle Monsieur le Ministre a fourni une réponse en date du 7 novembre 2019. Si Monsieur Fernand Kartheiser estime que la réponse donnée n'a pas fourni tous les renseignements demandés, Monsieur le Ministre est d'avis qu'une nouvelle question parlementaire devrait être introduite.

Monsieur Gilles Roth (CSV), tout en constatant que dans la rubrique « Ministère d'État » figure le poste « Frais du personnel attaché à la Cour Grand-Ducale » (article 10.001), renvoie à l'article 35 de la Constitution<sup>2</sup>. Il souhaite par conséquent savoir pourquoi le cadre du personnel de la Maison du Grand-Duc n'est pas expressément prévu dans la loi budgétaire. Un représentant du Ministère explique que l'arrêté grand-ducal à la même valeur législative qu'une loi au sens propre du terme.

Monsieur Carlo Back (déi gréng) souhaite connaître les incidences budgétaires des 1.026 postes nouvellement créés dans le cadre de la crise sanitaire. Un représentant du Ministère renvoie à l'article 11.310 qui prévoit un coût de 82 millions d'euros, soit 80.000 euros par personne. Il explique dans ce contexte qu'il faut déduire les moins-values de dépenses résultant de la non-occupation temporaire d'emplois et de diverses autres mesures d'économies (résultant du fait que les contrats des agents engagés ne débutent pas tous au 1<sup>er</sup> janvier et ne grèvent dès lors pas le budget pour une année entière).

---

<sup>1</sup> [Spécificités du régime special transitoire — Portail de la fonction publique - Luxembourg \(public.lu\)](https://public.lu)

Le régime spécial transitoire repose sur le principe du dernier traitement d'activité, exprimé en points indiciaires, et est limité dans ses prestations aux 5/6<sup>mes</sup> du traitement pensionnable acquis au moment de la survenance de la mise à la retraite. Il prévoit, par ailleurs et sous certaines conditions, la reprise de périodes d'assurance réalisées auprès du régime général du secteur privé et leur assimilation intégrale au même titre que les services réalisés auprès de l'État (par validation et transfert de cotisations). Ce régime de pension prévoit des conditions plus favorables pour différentes carrières, comme par exemple des conditions de droit à pension allégées et une formule de calcul supplémentaire pour l'Armée et la Police Grand-Ducale.

Le régime spécial repose sur le principe de la masse salariale acquise tout au long de l'activité salariée et n'est pas limité dans ses prestations. En fait, et sauf le dé plafonnement des cotisations, des prestations et de la limitation de la masse salariale aux éléments de traitement pensionnables, ce régime reprend tous les mécanismes prévus pour le régime de pension général du secteur privé.

<sup>2</sup> « **Art. 35.** Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. »

Madame Octavie Modert (CSV) souhaite savoir si la maison grand-ducale est par conséquent un service du gouvernement. Monsieur le Ministre répond par la négative.

**2. Divers**

Aucun point divers n'est abordé.

La Secrétaire-administrateur,  
Tania Sonnetti

Le Président de la Commission de la Fonction publique,  
Gusty Graas