

**Projet de loi**

**portant mise en œuvre des points 1 et 2 de l'accord salarial dans la Fonction publique du 9 décembre 2022 et 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'État**

---

**Avis du Conseil d'État**

(28 février 2023)

Par dépêche du 2 février 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Fonction publique.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que le texte coordonné par extraits de la loi modifiée par le projet de loi sous avis, à savoir la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État en date du 13 février 2023.

**Considérations générales**

Le projet de loi sous avis vise à mettre en œuvre les deux premiers points de l'accord salarial conclu en date du 9 décembre 2022 entre le ministre de la Fonction publique et la Confédération générale de la fonction publique. Les points en question prévoient ce qui suit :

« 1. Pendant la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2023, les valeurs respectives du point indiciaire sont augmentées de 5 % pour les cent premiers points indiciaires touchés par mois.

2. Les valeurs respectives du point indiciaire sont augmentées de 1,95 % à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024. »

Le dernier alinéa de l'accord prévoit en outre que « [t]outes les mesures énumérées ci-dessus seront appliquées mutatis mutandis aux employés de l'État, aux fonctionnaires stagiaires, aux volontaires de l'Armée ainsi qu'aux agents des établissements publics assimilés aux fonctionnaires ou employés de l'État ».

À travers l'accord précité et, partant, à travers le projet de loi qui tend à le mettre en œuvre, le Gouvernement a choisi de se départir, du moins en partie, de l'approche suivie dans le passé en matière d'augmentation des rémunérations, approche qui consistait à prévoir, à des intervalles plus ou

moins réguliers, une augmentation linéaire du point indiciaire. Le Gouvernement et la Confédération générale de la fonction publique se sont en effet mis d'accord pour mettre en œuvre un nouveau modèle d'augmentation qui a pour effet de favoriser les rémunérations les plus modérées auprès de l'État en augmentant de 5% la partie basse du traitement des agents, à savoir les premiers cent points indiciaires. Cette mesure se différencie sur un autre point de la politique suivie dans le passé vu qu'elle aura un caractère temporaire, son application étant limitée à la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2023 au 31 décembre 2023. Le point 2 de l'accord prévoit quant à lui une augmentation linéaire classique du point indiciaire de 1,95% à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024. Les auteurs du projet de loi expliquent encore qu'au vu des impondérables et incertitudes du contexte économique et budgétaire, les parties à l'accord salarial se sont laissé guider par une certaine prudence en relation avec l'engagement de nouvelles dépenses pour le budget de l'État.

En ce qui concerne l'effet combiné de ces mesures, le Conseil d'État relève qu'un certain nombre d'agents toucheront en 2024 une rémunération inférieure à celle perçue en 2023, du fait qu'il sera mis un terme à la mesure temporaire, applicable en 2023, de l'augmentation de 5% de la valeur du point indiciaire pour les cent premiers points indiciaires, augmentation à laquelle viendra se substituer en 2024 l'augmentation linéaire de 1,95%. Ainsi, tous les agents dont la rémunération qui est prise en considération est inférieure à 256,41 points indiciaires verront leur rémunération diminuer en 2024, l'écart étant inversement proportionnel au montant de la rémunération. Par contre, les rémunérations prises en compte qui sont supérieures à 256,41 points indiciaires, augmenteront en 2024 par rapport à 2023, l'écart étant cette fois-ci proportionnel.

Le Conseil d'État constate encore que le projet de loi sous revue n'entend pas mettre en œuvre les autres points de l'accord, comme notamment l'abolition du système d'appréciation ou encore l'augmentation des majorations d'échelon pour postes à responsabilités particulières.

## **Examen des articles**

### Article 1<sup>er</sup>

L'article 1<sup>er</sup> met en œuvre, en son alinéa 1<sup>er</sup>, le point 1 de l'accord salarial en augmentant, pour une période limitée allant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2023, de 5% les valeurs du point indiciaire applicables aux rémunérations des fonctionnaires de l'État et des employés de l'État pour les cent premiers points indiciaires touchés par mois.

La disposition en elle-même et son application aux agents en service au cours de l'année 2023 ne donnent pas lieu à des observations de principe de la part du Conseil d'État.

Pour ce qui est de l'impact de la mesure proposée au niveau des régimes de pension des agents de l'État, le Conseil d'État note que pour les agents en service au moment de l'application des dispositions de l'accord salarial et recrutés après le 31 décembre 1998 et n'ayant eu aucune relation de travail comme fonctionnaires, employés ou encore ouvriers avant cette date avec l'État, une commune, un établissement public ou avec la Société

nationale des chemins de fer luxembourgeois, agents qui sont soumis au nouveau régime spécial de pension créé en 1999, elle entrera dans le total des éléments de rémunération soumis à retenue pour pension accumulés tout au long de la carrière qui serviront de base au calcul de la pension. Les augmentations touchées en 2023 bénéficieront dès lors à tous les agents concernés indépendamment du moment de leur mise à la retraite. En ce qui concerne cependant les agents en service au moment de l'application des dispositions de l'accord salarial et auxquels s'appliquent les dispositions du régime spécial transitoire mis en place en 1999 pour les personnes qui étaient déjà à ce moment en activité de service auprès de l'État ou à la retraite, le Conseil d'État part de l'hypothèse que seuls les agents qui partiront à la retraite au cours de l'année 2023 bénéficieront d'une prise en compte des augmentations de rémunération temporaires de 2023 dans le cadre du calcul de leur pension. Le Conseil d'État rappelle qu'en effet le régime spécial transitoire continue à reposer sur le principe du dernier traitement d'activité, exprimé en points indiciaires et que la pension est calculée à partir du traitement pensionnable acquis au moment de la survenance de la mise à la retraite. Les agents tombant dans le champ d'application du régime spécial transitoire et qui auront bénéficié de l'augmentation de rémunération temporaire en 2023, qui partiront à la retraite après le 31 décembre 2023, ne devraient dès lors pas voir cette augmentation se répercuter au niveau du calcul de leur pension.

Les auteurs ne se sont pas expliqués sur cette différence de traitement, de sorte qu'en l'absence d'explications de nature à fonder une différence de traitement répondant aux critères établis par la Cour constitutionnelle, à savoir que la différence de traitement procède de disparités objectives, qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

À défaut de justification, une solution pourrait consister dans la prise en compte de l'augmentation projetée de 5% dans le calcul du montant de la pension des agents tombant dans le champ d'application du régime spécial transitoire et qui partiront à la retraite après le 31 décembre 2023.

À l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, il est précisé que l'augmentation de 5% « est calculée de manière proportionnelle par rapport au degré de la tâche » de l'agent. Les auteurs du projet de loi expliquent que la raison d'être de l'application de cette règle réside dans l'équité qu'il s'agit de garantir entre les agents travaillant avec des degrés d'occupation divers. La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer à cet égard, dans son avis, que l'accord salarial ne comporte aucune mention de cette règle de proportionnalité. Elle s'interroge en outre sur l'application de cette règle dans le contexte du service à temps partiel pour raisons de santé.

Le Conseil d'État relève pour sa part que la notion de « degré de la tâche » est utilisée et définie à plusieurs endroits de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et notamment à son article 31 qui a trait au service à temps partiel. Par ailleurs, l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, 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 prévoit que « [l]e traitement de base et les accessoires de traitement prévus aux articles 18 et 19, 22, 23, 24, 25, 26, 28 et 31 sont accordés proportionnellement au degré d'occupation [...] ».

Au niveau du principe, la disposition de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du projet de loi ne devrait dès lors pas créer de problèmes.

Pour ce qui est de son application au service à temps partiel pour raisons de santé, le Conseil d'État constate que la règle définie à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, ne prévoit en effet pas d'exception en faveur des agents concernés. L'agent en question bénéficie tant d'un traitement résultant de sa tâche partielle, tâche qui a été adaptée par la Commission des pensions en fonction des facultés résiduelles du fonctionnaire, que d'une indemnité compensatoire qui sont exprimés en points indiciaires, l'indemnité compensatoire représentant la différence entre le traitement résultant de l'exercice du service à temps partiel et le traitement antérieur touché pour le mois précédant l'admission au service à temps partiel. Le Conseil d'État note encore que d'après les dispositions de l'article 34, alinéa 5, de la loi précitée du 25 mars 2015, « [l']indemnité compensatoire donne lieu aux déductions pour charges fiscales et sociales prévues en matière de rémunérations d'activité et est adaptée à l'évolution des valeurs du nombre indice et du point indiciaire applicables en fonction du régime spécial de pension dont relève le fonctionnaire ». Le Conseil d'État estime dès lors qu'il serait indiqué de procéder en l'occurrence à un calcul faisant abstraction de la règle de proportionnalité prévue à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du projet de loi. Le texte sous revue étant source d'ambiguïté et, partant, d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement. Il propose, par conséquent, de préciser que la disposition discutée ne s'applique pas au service à temps partiel pour raisons de santé.

### Article 2

L'article 2 applique l'augmentation temporaire de la valeur du point indiciaire prévue à l'article 1<sup>er</sup> à la rémunération des soldats volontaires. Les auteurs du projet de loi proposent en l'occurrence d'allouer pour l'année 2023 une indemnité mensuelle aux soldats volontaires, indemnité qui sera calculée de façon à correspondre à l'augmentation dont bénéficieront les employés et salariés de l'État conformément à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi. Cette indemnité s'ajoutera à la rémunération de base des soldats volontaires telle qu'elle est déterminée par le règlement grand-ducal modifié du 15 juillet 1967 portant fixation de la rémunération des volontaires de l'armée, règlement grand-ducal qui a été pris en application des dispositions de l'article 20 de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, disposition à laquelle se réfère d'ailleurs l'article 2 sous avis.

Le Conseil d'État note que les auteurs du projet de loi ont prévu un montant unique pour l'indemnité, montant qui est calculé à partir de la contre-valeur en euros au nombre indice actuel de 877,01 de 100 points indiciaires (2007 euros). Or, comme la solde mensuelle de base du simple soldat (1887,21 euros au nombre indice 877,01) est inférieure à la contre-valeur de 100 points indiciaires, l'indemnité pour le simple soldat serait en toute logique légèrement inférieure au montant prévu à l'article 2.

### Article 3

L'article 3 adapte les valeurs du point indiciaire inscrites à l'article 2, paragraphe 4, de la loi précitée du 25 mars 2015 en les augmentant linéairement de 1,95% avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

La mesure proposée n'appelle pas observation de la part du Conseil d'État. Il renvoie sur ce point à ses considérations générales.

#### Article 4

Sans observation.

### **Observations d'ordre légistique**

#### Observation générale

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, à titre d'exemple à l'article 2, « À l'article 8, paragraphe 2, alinéa 3, de la même loi, [...] ».

#### Article 1<sup>er</sup>

Les subdivisions complémentaires en points sont caractérisées par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ... Il convient donc de se référer à l'« article 2, point 5°, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ».

#### Article 4

La forme abrégée « **Art** » est à faire suivre d'un point.

Étant donné que les articles 1<sup>er</sup> et 2 auront un effet rétroactif, il y a lieu de reformuler la disposition sous revue comme suit :

« Les articles 1<sup>er</sup> et 2 produisent leurs effets au 1<sup>er</sup> janvier 2023 et l'article 3 entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2024. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 28 février 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz