

N° 5775²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**transposant certaines dispositions de l'accord salarial
du 5 juillet 2007 dans la Fonction Publique et modifiant**

- a) la loi modifiée du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat ainsi que des modalités de mise en vigueur de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat,**
- b) la loi du 22 décembre 2006 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(9.10.2007)

Par dépêche du 7 septembre 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi sous rubrique qui fut élaboré par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative. La lettre de saisine était accompagnée du texte du projet de loi, d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et d'une fiche financière.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'Etat par dépêche du 20 septembre 2007.

Le projet de loi a pour objet de réaliser trois des mesures figurant dans l'accord salarial conclu le 5 juillet 2007 entre le Gouvernement et la Confédération générale de la fonction publique:

1. allocation d'une prime de 0,9% du traitement barémique pour l'exercice 2007;
2. allocation d'une prime de 0,9% du traitement barémique pour l'exercice 2008;
la prime devant être versée dans les deux cas de figure avec le traitement pour le mois de décembre tout en n'étant pas pensionnable;
3. augmentation de 1,5% de la valeur du point indiciaire à partir du 1er janvier 2009.

L'initiative des auteurs du projet de loi se situe dans le contexte du programme gouvernemental pour la réalisation duquel le Gouvernement a obtenu la confiance de la Chambre des députés. Ce programme, annexé à la déclaration gouvernementale du 4 août 2004, annonce, sous le chapitre de la politique salariale, que „le Gouvernement pratiquera à l'égard des agents publics une politique salariale continue et modérée compte tenu de la croissance économique et de la situation financière de l'Etat“. La signature de l'accord salarial du 5 juillet 2007 signifie donc que le Gouvernement considère que les paramètres de l'économie luxembourgeoise et des finances de l'Etat autorisent les mesures proposées.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La fiche financière ne concorde pas avec les informations fournies par l'exposé des motifs. A en juger d'après son intitulé, la fiche se propose de fournir le coût financier de l'augmentation de la valeur numérique des traitements (donc de la seule mesure mentionnée sous le point 3 ci-dessus). Toutefois, elle évalue ce coût à 67.647.948 euros, montant qui est identique à celui couvrant l'intégralité du personnel de l'Etat (donc aussi les ouvriers de l'Etat, qui ne sont pourtant pas visés par le texte du projet de loi) et l'intégralité des mesures prévues par le projet de loi sous examen (dont certaines sont conçues de façon à prévenir précisément une augmentation de la valeur numérique des traitements). Ce désordre n'est pas dissipé par la ligne totalisatrice de la fiche financière qui parle du coût total de la mesure pour les années 2007, 2008 et 2009, alors qu'il s'agit en fait de trois mesures. Et l'exposé des motifs n'ajoute rien non plus à la transparence au sujet du coût des mesures du projet de loi lorsqu'il affirme présenter „l'incidence financière du présent projet de loi sur le budget de l'Etat“ alors qu'il se limite en réalité à fournir les chiffres qui couvrent le seul personnel de l'Etat – tandis que l'Article III du projet de loi s'évertue à inscrire au budget de l'Etat pour 2007 le coût des trois mesures non seulement pour le personnel de l'Etat (fonctionnaires, employés et ouvriers), mais aussi pour les secteurs assimilés (communes, SNCFL, associations conventionnées).

Le Conseil d'Etat rappelle que la fiche financière fut instaurée par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat et que son but est d'informer le législateur non seulement sur le coût immédiat d'un projet que le Gouvernement entend réaliser par la voie législative ou réglementaire, mais aussi sur l'„impact budgétaire prévisible à court, moyen et long terme“. Il aurait dès lors été nécessaire de présenter un document cohérent et complet tenant compte de l'exigence du législateur. Et il aurait dû être possible de présenter dans un tableau à quatre colonnes le coût par exercice budgétaire, par mesure, pour le seul secteur de l'Etat, ainsi que pour les secteurs assimilés.

Le Conseil d'Etat reviendra sur un autre aspect de cette fiche financière insatisfaisante, à l'occasion de l'examen de l'article III.

*

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

L'intitulé d'une loi ne contient d'habitude pas de justification ou de motivation, raison pour laquelle le Conseil d'Etat insiste à voir supprimer le passage „transposant certaines dispositions de l'accord salarial du 5 juillet 2007 dans la Fonction Publique et“, d'autant plus que le passage visé ne contient aucune indication précise ni sur la nature des mesures proposées dans le corps du texte de la future loi ni sur leur contenu.

Article 1er

Cet article crée la prime de 0,9% du traitement barémique qui sera versée à chaque agent de l'Etat (encore que le projet de loi sous examen ne concerne que les fonctionnaires et les employés de l'Etat) et en fixe les modalités.

Quant au cercle des bénéficiaires, le *paragraphe 1er* y comprend „le fonctionnaire ou l'employé de l'Etat, en activité de service ...“. Le Conseil d'Etat peut se rallier à la proposition de la Chambre des fonctionnaires et employés publics qui suggère d'écrire „le fonctionnaire, le stagiaire-fonctionnaire ou l'employé en activité de service...“, ceci afin d'éviter toute incertitude qui pourrait se dégager de la simple application de l'article 1er du règlement grand-ducal du 28 juillet 2000 fixant le régime des indemnités des stagiaires-fonctionnaires de l'Etat. Cet ajout aura en outre l'avantage de définir de façon complète le cercle des agents publics tombant sous le bénéfice des mesures prévues par la future loi (à l'exception des volontaires de l'armée et du personnel policier).

Pour ce qui est de la consistance de la prime, le Conseil d'Etat constate que les termes du *paragraphe 1er* sont très imprécis et qu'ils autorisent une lecture littérale fort divergente des intentions déclarées des auteurs du projet de loi. Pourtant, le texte même de l'accord salarial tel qu'il est repris dans l'exposé des motifs est net et clair: une prime de 0,9% du traitement barémique sera versée en décembre 2007 et une prime de 0,9% du traitement barémique sera versée en décembre 2008. Ces deux primes sont

transformées par le texte du paragraphe 1er en „une prime unique“ „pour les années 2007 et 2008“ „versée avec le traitement du mois de décembre“. Le versement d'une seule prime de 0,9% en décembre 2008 serait donc parfaitement conciliable avec le texte du projet, mais contraire au texte de l'accord salarial. Le commentaire de l'article contribue à l'opacité en parlant de „la prime de 0,9%“ qui est „à verser à la fin des deux années concernées“ et en indiquant finalement qu'il s'agit „à deux reprises d'une prime unique“. A défaut d'une explication circonstanciée dans l'exposé des motifs ou dans le commentaire de l'article, le Conseil d'Etat ne comprend pas pourquoi le projet de loi entend rendre les deux primes payables „avec le traitement du mois de décembre“ alors que l'accord négocié se satisfait d'un versement au cours du mois de décembre. Cette incompréhension devient encore plus complète au regard des délais extrêmement courts que l'initiative des auteurs du projet de loi leur impose au sujet de la mise en œuvre de la mesure: puisque le traitement de décembre 2007 est versé fin novembre 2007, et que les calculs afférents prennent un certain temps, l'entrée en vigueur de la nouvelle loi doit être fixée au 1er novembre 2007.

Puisqu'il s'agit manifestement de mettre à la disposition du Gouvernement les moyens budgétaires nécessaires au versement d'une prime de 0,9% en 2007 et en 2008, que ces deux primes sont proportionnelles chaque fois au traitement annuel et qu'elles sont versées au cours du mois de décembre de chacune des deux années concernées, le Conseil d'Etat demande à ce que ces précisions soit fournies clairement dans le texte de la future loi. Il suggère le texte suivant en lieu et place du premier alinéa du paragraphe 1er:

„Le fonctionnaire, le stagiaire-fonctionnaire ou l'employé de l'Etat en activité de service bénéficie pour chacune des années 2007 et 2008 d'une prime correspondant à 0,9% du traitement barémique annuel payable au cours du mois de décembre de chacune des deux années mentionnées ci-avant.“

La suggestion de la Chambre des fonctionnaires et employés publics visant à lire le début du second alinéa du paragraphe 1er comme suit: „Par traitement barémique au sens du présent *paragraphe* ...“ au lieu de „... du présent *article* ...“ trouve l'accord du Conseil d'Etat.

Le deuxième alinéa du paragraphe 1er, dans la version du projet initial, définit le contenu de la notion de „traitement barémique“. Le texte y inclut des éléments qui sont spécifiques à un agent ou à une carrière – il s'agit des éléments circonstanciels visés par les articles 4, 6*bis*, 22 sections, IV, V, VI, VII et VIII de la loi du 22 juin 1963 et 16*bis* de la loi du 28 mars 1986, contrairement aux composantes visées par les articles 9 (allocation de famille), 25 (prime d'astreinte) et 29*ter* (allocation de fin d'année). De l'avis du Conseil d'Etat, le texte du projet de loi pourrait se limiter à énumérer uniquement ces dernières.

Les paragraphes 2 et 3 règlent la situation des agents qui n'ont pas effectué une année complète de service et qui n'ont par conséquent droit qu'à une partie de la prime proportionnellement à leur présence de service. Le Conseil d'Etat suggère de serrer davantage le texte de l'alinéa 1 du *paragraphe 2* afin de prévenir une lecture extensive qui n'est manifestement pas voulue par les auteurs du projet. Le texte actuel autoriserait en effet le fonctionnaire entré en service au cours de l'année 2007 à revendiquer que sa prime pour 2008 comprenne douze douzièmes pour 2008 et un douzième supplémentaire pour chaque mois qu'il a travaillé en 2007. Le Conseil d'Etat propose le libellé suivant:

„L'agent visé au premier alinéa du paragraphe 1er ci-dessus, qui était au service de l'Etat pendant une partie seulement soit de l'année 2007 soit de l'année 2008, a droit pour cette année de service incomplète à autant de douzièmes de la prime annuelle correspondante qu'il y a de mois de service complets.“

Dans le même contexte, le Conseil d'Etat suggère de lire l'alinéa 2 de ce même paragraphe 2 de la façon suivante:

„L'agent visé au premier alinéa du paragraphe 1er ci-dessus qui quitte le service ... a droit à autant de douzièmes de la prime annuelle correspondante qu'il a presté de mois de travail au cours de cette même année.“

Tout en se rendant compte que le texte de l'alinéa 3 du paragraphe 2 est repris de celui de l'article 29*ter* de la loi modifiée du 22 juin 1963, le Conseil d'Etat suggère d'en faciliter la lecture et propose le texte suivant:

„Pour l'agent visé au présent article ainsi que pour celui qui bénéficie, pendant l'année à laquelle se rapporte la prime, d'un congé ... ou d'une tâche partielle, la prime annuelle est calculée sur base soit du traitement ou de l'indemnité du mois de décembre, soit, à défaut, du traitement

ou de l'indemnité du dernier mois travaillé, proratisée par rapport à la tâche et aux mois travaillés pendant l'année pour laquelle la prime est due."

Les *paragraphes 3 et 4* ne donnent pas lieu à observation.

Le texte du *paragraphe 5* soumet le montant des deux primes aux déductions sociales (caisse de maladie) et fiscales, et l'assujettit également à cotisation pour l'assurance vieillesse/invalidité dans le chef de tous les agents publics. Cet aspect est expliqué par le commentaire de l'article qui relève qu'effectivement une retenue pour pensions serait à écarter si la prime n'était pas prise en considération pour la détermination du facteur d'ajustement des pensions.

Le Conseil d'Etat estime que le *paragraphe 5* peut être réduit au passage: „La prime est assujettie à retenue pour pension ou à cotisation pour Caisse de pension, suivant le régime de pension compétent.“, puisque cet assujettissement suffit pour inclure les deux primes parmi les „éléments de rémunération“ visés par l'article 60 de la loi du 3 août 1998. De toute façon, le texte proposé par le projet de loi n'est pas satisfaisant, car il devrait dire „... par inclusion à l'article 60 ...“ au lieu de „... par dérogation à l'article 60 ...“.

D'une façon générale, les deux primes ne sont versées qu'aux agents en activité de service (Art. 1er, *paragraphe 1er*) et ne sont pas mises en compte pour la fixation des pensions individuelles des agents tombant sous le champ d'application de la loi de 1954, tandis qu'elle sera prise en considération pour la fixation des pensions des agents qui bénéficient de la loi du 8 janvier 1996 en matière de pensions des fonctionnaires de l'Etat.

Article II

Le texte de cet article procède à l'adaptation de la valeur numérique du point indiciaire, valeur qui sera augmentée de 1,5% à partir du 1er janvier 2009. Il résout les complications créées dans la fonction publique par les montants divergents d'abord pour les employés de l'Etat suivant qu'ils ont droit ou non à l'application du régime de pension des fonctionnaires, et, ensuite, pour toutes les catégories d'agents, suivant le régime de pension dont ils font partie. Le texte ne soulève pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article III

Cet article modifie la loi budgétaire pour 2007 en adaptant un article budgétaire et en en créant deux nouveaux, le tout dans le but de permettre l'imputation de la dépense engendrée pour l'année 2007 par le versement de la prime fixée par l'article 1er. Compte tenu des dépenses supplémentaires à autoriser par la Chambre des députés, le total des dépenses du budget 2007 sera donc porté de 8.011.578.321 euros à 8.028.943.228 euros et le solde négatif de -169.907.179 euros à -187.272.086 euros.

Le projet de loi sous examen se dispense donc de fournir les conditions d'équilibre (ou de déséquilibre) nouvelles du budget 2007 en ne proposant ni une initiative de rééquilibrage ni même un commentaire sur cet aspect.

Le projet de loi ne respecte donc décidément pas les termes de l'article 79 de la loi susmentionnée du 8 juin 1999 qui exige que les projets de loi soient „obligatoirement accompagnés d'un exposé des recettes *et* des dépenses nouvelles, ou des modifications de recettes *et* de dépenses à prévoir au budget“. Puisque la fiche financière ne fait qu'explicitement les conséquences financières, et donc budgétaires, du projet qu'elle accompagne, ce dernier, dès lors qu'il propose d'augmenter les dépenses de l'Etat, devrait lui aussi s'expliquer sur les recettes qui viendront équilibrer les dépenses suscitées par les mesures préconisées par le projet. La façon de faire des auteurs du projet de loi revient à augmenter tout simplement le déficit budgétaire.

Article IV

L'article sous examen fixe une date d'entrée en vigueur commune (le 1er novembre 2007) à toutes les dispositions de la nouvelle loi, et, pour chacune des trois mesures spécifiques retenues aux articles 1er et II, des dates spécifiques auxquelles elles prendront effet. L'effet rétroactif (au 1er janvier 2007) que le *paragraphe 2* entend donner à l'introduction de la prime prévue pour l'année 2007 n'est pas nécessaire. En effet, il suffira d'exécuter fidèlement la loi future dont les dispositions du *paragraphe 2* de l'article 1er sont suffisamment contraignantes pour s'imposer, après l'entrée en vigueur de la loi, aux services gouvernementaux chargés de la gestion des dossiers des agents individuels concernés.

Alors que les articles Ier et II indiquent avec précision les dates auxquelles les mesures qui y sont prévues sortiront leurs effets, le Conseil d'Etat estime que tout l'article IV est superflu, et qu'il peut par conséquent être radié du projet de texte sous examen.

Pour ce qui est plus particulièrement du paragraphe 1er de l'article sous examen, et au vu de la proposition de texte présentée par le Conseil d'Etat au regard du paragraphe 1er de l'article Ier, il sera inutile de fixer la date précise de l'entrée en vigueur, et surtout de fixer une date aussi rapprochée que celle du 1er novembre 2007. Dans l'hypothèse – réaliste – que la Chambre des députés procédera au vote du texte sous examen au cours du mois de novembre, la nouvelle loi entrera en vigueur, conformément au régime ordinaire, trois jours après sa publication au Mémorial. Les services chargés de la mise en œuvre de la nouvelle loi ne seront donc pas pris par surprise, d'autant plus que rien ne les empêche de préparer dès-à-présent les mesures techniques d'exécution.

*

CONSIDERATION FINALE

Le Conseil d'Etat a été saisi, ensemble avec le projet de loi sous rubrique, d'une série de projets de règlement grand-ducal qui ont tous pour but exclusif de rendre applicable la loi future, pour ce qui est du volet „primes“, à certaines catégories d'agents, plus particulièrement à des employés de l'Etat. Comme ces catégories d'agents bénéficient des deux primes par l'effet de l'article Ier du projet de loi sous examen – tel que proposé par le Conseil d'Etat – il est superfétatoire de vouloir confirmer la volonté de la loi par le recours à un règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat se dispensera donc d'émettre un avis au sujet des projets de règlement grand-ducal visés, à l'exception de ceux qui concernent les volontaires de l'armée (No 11 de la liste figurant en exergue de la lettre de saisine du 7 septembre 2007) et le personnel policier (No 12 de la même liste).

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat marque son accord avec le texte du projet de loi sous examen.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 9 octobre 2007.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

