



Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative

Procès-verbal de la réunion du 11 mars 2013

Ordre du jour :

- 6457 Projet de loi modifiant :
- 1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ;
 - 2) la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat ;
 - 3) la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'Etat et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'Etat ;
 - 4) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique;
 - 5) la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du corps diplomatique ;
 - 6) la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ;
 - 7) la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications;
- et portant institution du médiateur au sein de la Fonction publique
- Rapporteur : Monsieur Norbert Hauptert
- 6459 Projet de loi fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat
- Rapporteur : Monsieur Norbert Hauptert
- 6460 Projet de loi modifiant :
- 1) la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ;
 - 2) la loi modifiée du 18 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes de pension
- Rapporteur : Monsieur Norbert Hauptert
- 6461 Projet de loi instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois
- Rapporteur : Monsieur Norbert Hauptert
- 6465 Projet de loi déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat
- Rapporteur : Monsieur Norbert Hauptert
- Continuation de l'examen des projets de loi

*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler, M. Eugène Berger remplaçant M. Fernand Etgen, M. Fernand Boden, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich, M. Gast Gibéryen, M. Norbert Hauptert, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, M. Marcel Oberweis remplaçant M. Léon Gloden, M. Gilles Roth

M. François Biltgen, Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative

M. Alain Wiltzius, M. Gilles Feith, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

M. Nicolas Bock, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Fernand Etgen, M. Léon Gloden

Mme Octavie Modert, Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative

*

Présidence : M. Norbert Hauptert, Président de la Commission

*

6457 **Projet de loi modifiant :**

1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ;

2) la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat ;

3) la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'Etat et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'Etat ;

4) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique;

5) la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du corps diplomatique ;

6) la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ;

7) la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications;

et portant institution du médiateur au sein de la Fonction publique

6459 **Projet de loi fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat**

6460 **Projet de loi modifiant :**

1) la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer

luxembourgeois :

2) la loi modifiée du 18 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes de pension

6461 **Projet de loi instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois**

6465 **Projet de loi déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat**

Les pensions (projet de loi n°6460 et projet de loi n°6461)

La **matière des pensions** est traitée par le **projet de loi n°6460** modifiant 1) la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, 2) la loi modifiée du 18 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes de pension et par le **projet de loi n°6461** instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

Le **projet de loi n°6461** a pour objet la création d'un régime de pension transitoire commun pour les trois organismes de pension qui sont l'Administration du personnel de l'Etat, la Caisse de Prévoyance des Fonctionnaires et Employés communaux et la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois. Le projet de loi est subdivisé en 3 parties : une première partie porte sur des dispositions communes (Titre I – articles 1 à 53), une deuxième partie sur les dispositions spécifiques à chaque organisme de pension à savoir l'Administration du personnel de l'Etat, la Caisse de Prévoyance des Fonctionnaires et Employés communaux ainsi que la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois (Titre II – articles 54 à 88). Une dernière partie porte sur les dispositions additionnelles et la mise en vigueur (Titre III – articles 89 à 92).

Il y a lieu de préciser que cette création d'un régime de pension transitoire commun pour les trois organismes de pension énumérés ci-dessus ne fait pas partie de l'accord salarial du 15 juillet 2011, conclu entre les ministres de la Fonction publique et de la Réforme administrative et les représentants de la CGFP. Lors des négociations, la CGFP a précisé qu'elle n'est pas demandeur d'une telle loi créant un régime de pension transitoire commun. L'initiative de créer un tel régime de pension transitoire commun émanait des trois organismes de pension en cause et ceci pour des raisons techniques et administratives et surtout pour garantir une cohérence législative.

Retraite progressive

L'introduction d'un système permettant une sortie progressive de la vie active en cumulant travail à temps partiel avec pension partielle (50/50 respectivement 75/25) est une des modifications majeures apportées à la législation sur les pensions.

La retraite progressive est introduit par l'**article 6** du **projet de loi n°6460** et l'**article 7.II** du **projet de loi n°6461**.

Le but de la retraite progressive est double et vise l'intérêt tant du fonctionnaire que de l'administration : d'un côté cette mesure permet une transition plus harmonieuse de l'activité

professionnelle vers le départ à la retraite définitive et, de l'autre côté, elle garantit la rétention du savoir.

Seul le fonctionnaire qui remplit les conditions de droit pour une pension peut opter pour la retraite progressive à condition que l'intérêt du service le permette.

Le principe de la retraite progressive se résume comme suit: si le fonctionnaire opte pour un travail à temps partiel correspondant à 75% d'une tâche normale et complète, il aura droit à 25% de sa pension de vieillesse qui serait normalement échue, s'il opte pour un service à temps partiel correspondant à 50% d'une tâche normale et complète, sa pension échue sera réduite de 50%. A préciser que la compensation financière de la réduction de son activité se fait au niveau de sa pension qui, parce qu'elle ne correspond jamais à son traitement, ne compensera pas intégralement la perte au niveau de la rémunération de son activité résiduelle. Dans la pratique et suivant le service à temps partiel choisi, la somme de ses revenus variera entre 70% et 95% de son traitement intégral.

Au début de chaque année, la pension partielle est refixée sur la base du temps de service révisé par la prise en compte du service additionnel presté sous le régime du service à temps partiel presté dans le contexte de la retraite progressive.

Pendant la période de retraite progressive, le fonctionnaire peut modifier son régime de service à temps partiel dans le sens d'une diminution progressive de son degré de travail.

M. le Ministre souligne que cette mesure se prête particulièrement aux patrons de stages appelés à guider les stagiaires dans leur processus d'initiation à l'administration.

Plusieurs membres s'interrogent à propos de la concordance du système de la retraite progressive et la prestation éventuelle d'heures supplémentaires, notamment en ce qui concerne l'enseignement. Il s'agit d'éviter à ce que des bénéficiaires de la retraite progressive prestent un nombre élevé d'heures supplémentaires ce qui entraînerait une rémunération supplémentaire. L'expert gouvernemental explique qu'au niveau de l'enseignement, il y a une limite maximale d'heures supplémentaires qui peuvent être prestées par un enseignant en service à temps partiel, ceci afin d'éviter à ce que par exemple un enseignant à tâche partielle de 50% obtienne finalement une rémunération de 100% grâce aux heures supplémentaires. En vertu de cette limite, l'indemnité pour heures supplémentaires ne peut dépasser le seuil de 40% du salaire.

L'indemnité compensatoire d'un service à temps partiel pour motifs thérapeutiques (« Congé thérapeutique »)

L'indemnité compensatoire d'un service à temps partiel pour motifs thérapeutiques est régie par l'article 22 du **projet de loi n°6460**, par l'article 51 du **projet de loi n°6461** et par l'article 30 du **projet de loi n°6459** fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Il s'agit de la transposition de certaines dispositions prévues par la loi modifiée du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle, compte tenu des procédures spécifiques déjà actuellement en place auprès de la Fonction publique. Contrairement au secteur privé, le fonctionnaire bénéficie de la garantie de l'emploi, de sorte que le reclassement externe est à écarter dans la nouvelle procédure. Dans un même ordre d'idées, les notions ou procédures déjà actuellement prévues, à savoir le changement d'emploi, d'affectation et d'administration sont à assimiler à la notion de reclassement interne.

La seule innovation quant au fond qu'apporte l'article 51 consiste dans la réduction du temps de travail avec versement d'une indemnité compensatoire par l'organisme ou l'administration en charge de la matière de rémunération des agents relevant du présent régime de pension. A l'instar du service à temps partiel prévu à l'article 31.-1. de la loi sur le statut, il est proposé d'assortir au service à temps partiel pour motifs thérapeutiques les mêmes degrés d'occupation y prévus, à savoir 75%, 50%, et, dans des cas exceptionnels et tout en tenant compte du fait que certains fonctionnaires se voient de toute manière accorder des décharges en fonction de l'âge, 25%. Les réserves y relatives se retrouvent aux articles 55.I., 79.3. et 85.1 de la partie spécifique qui règle les particularités spécifiques des trois organismes de pension en cause.

En matière de rémunération de la tâche résiduelle, à titre principal ou accessoire, les dispositions prévues en la matière à l'égard du service à tâche partielle sont de plein droit applicables.

Il a été jugé indiqué de limiter la période du service à temps partiel pour motifs thérapeutiques à 10 années, au terme de laquelle le fonctionnaire devra être mis à la retraite pour raison d'invalidité, à moins qu'entretiens il n'ait déjà réalisé les conditions prévues pour l'ouverture de son droit à pension de vieillesse ou de vieillesse anticipée dans lequel cas sa mise à la retraite met de toute manière fin à son service à temps partiel pour motifs thérapeutiques. Par ailleurs, le médecin de contrôle sera compétent pour un suivi régulier du fonctionnaire et dans le cas où il le juge approprié de revoir la décharge accordée, il saisit de nouveau la Commission des pensions qui devra se prononcer une nouvelle fois.

Le nouvel article 51 prévoit finalement la réintégration d'un fonctionnaire mis à la retraite pour inaptitude physique sous forme d'un service à temps partiel pour motifs thérapeutiques. Il s'avère nécessaire, en effet, de tenir compte d'un côté de la volonté de réintégration dans le service actif de personnes concernées à capacité résiduelle permettant bien la reprise de service, mais à temps partiel, et de l'autre tant du retrait de la pension prévu par la loi pour les cas d'espèce que des dispositions de cumul existantes autorisant ces mêmes personnes à cumuler leur pension avec les revenus d'une activité salariée. Les différentes dispositions se rejoignent: pour le cas où la Commission des pensions se prononce en faveur de la réintégration, la pension est retirée et le fonctionnaire bénéficie du service à temps partiel pour motifs thérapeutiques et des émoluments y attachés (cent pour cent du traitement ayant servi de base à la fixation de la pension retirée) ; pour les cas où la Commission des pensions émet un avis négatif, la pension qui continue à être versée, peut être cumulée avec les revenus d'une activité rémunérée jusqu'à concurrence du même plafond.

Allocation de famille

Les **articles 13 et 48** du **projet de loi n°6459** portent sur l'allocation de famille. En ce qui concerne les employés, il s'agit de des **articles 31 (2) et 69** du **projet de loi n°6465**.

En ce qui concerne le régime actuel de l'allocation de famille régi par l'article 9 de la loi sur les traitements de 1963, la Commission des experts avait constaté toute une série de faiblesses majeures, en dehors d'une procédure hautement compliquée et coûteuse et pour les concernés et pour l'Administration. En effet, en ce qui concerne le calcul de l'allocation de famille, il faut relever que le principe des montants minima et maxima de 25, respectivement de 29 points indiciaires revêt le caractère d'une certaine inégalité de traitement entre les fonctionnaires. Ainsi les fonctionnaires touchant un traitement plus élevé bénéficient d'un montant légèrement supérieur à celui versé à titre d'allocation aux autres fonctionnaires.

Par ailleurs, l'article 9 de la loi dispose que l'allocation payée au conjoint ou partenaire du fonctionnaire est portée en déduction de l'allocation de famille qui revient au fonctionnaire dans le cas où le conjoint ou partenaire travaille dans un secteur autre que le secteur public. A remarquer à l'égard de cette disposition qu'un certain nombre d'entreprises privées, dont par exemple Arcelor-Mittal, Luxair, le secteur bancaire, comme d'ailleurs le secteur conventionné (par exemple Entente des Hôpitaux, Entente des Foyers de Jour) ont intégré depuis cet accessoire de traitement dans la rémunération de base. Cette situation a eu pour conséquence que dans ces cas, l'allocation de famille versée à l'agent de l'Etat n'est pas réduite du montant de l'indemnité analogue de son conjoint ou partenaire occupé dans le secteur privé et que de ce fait les deux conjoints touchent l'allocation de famille ou une prime semblable en même temps, tandis que pour les conjoints ou partenaires tous les deux agents du secteur public, une seule allocation de famille ne peut être versée, ceci sur la base du traitement le plus élevé.

En outre, la disposition de faire bénéficier le fonctionnaire marié, veuf, séparé de corps judiciairement ou divorcé ainsi que le fonctionnaire célibataire de l'allocation de famille s'il a ou s'il a eu un ou plusieurs enfants à sa charge, est discutable. En effet, il n'est pas logique de prolonger le bénéfice de l'allocation de famille à l'infini et seulement pour la raison que l'intéressé avait touché des allocations familiales à un certain moment, tandis qu'il n'a plus d'enfant à charge par la suite.

A remarquer encore dans ce contexte qu'un contrôle annuel est effectué sur le paiement de l'allocation de famille obligeant l'Etat à vérifier le droit à cet élément pour l'année de calendrier écoulée. Nonobstant le fait que ce contrôle est fastidieux pour garantir dans la mesure du possible le versement correct de l'allocation de famille, un grand nombre de redressements ex post sont à exécuter dans tous les cas où le droit à l'allocation a changé au cours de cette période, ce qui est dû notamment au fait que l'Etat en tant qu'employeur dispose rarement en temps utile des données nécessaires en relation avec tout changement dans la relation de travail du conjoint ou partenaire du fonctionnaire de l'Etat.

Dans le contexte de l'allocation de famille, il est donc préférable, ceci pour des raisons d'équité, de prévoir le versement d'un montant unique harmonisé à 27 points indiciaires. Ainsi, tous les agents de l'Etat bénéficieraient de la même aide financière accordée pour charge de famille.

Comme jusqu'ici, la charge de famille est établie lorsque l'agent touche des allocations familiales pour un ou plusieurs enfants de la part de la Caisse nationale des prestations familiales. Dorénavant, elle sera également établie lorsque son conjoint ou partenaire au sens de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats touche des allocations familiales. Ainsi les deux conjoints ou partenaires occupés dans le secteur public pourront bénéficier tous les deux de l'allocation de famille fixée uniformément à 27 points indiciaires, mais elle sera limitée dorénavant à la période pendant laquelle où il y a versement effectif des allocations familiales par la Caisse nationale des prestations familiales ou par un autre organisme de la Communauté européenne y assimilé en vertu du présent article.

Pour les périodes où l'agent n'est pas occupé à tâche complète, le congé parental à temps plein est ajouté à celles pendant lesquelles il ne touche pas l'allocation de famille, précision qui s'inscrit dans la logique que l'allocation en question constitue un élément accessoire du traitement. Conformément au principe général en matière d'échéancier relatif aux traitements, l'allocation de famille sera accordée à partir du premier jour du mois qui suit celui au cours duquel le droit a pris naissance.

L'article 48 du projet de loi n°6459 maintient à titre de mesure transitoire le régime actuel de l'allocation de famille pour les agents en service avant le 1^{er} janvier 2015. Il est cependant

prévu que, en raison des disparités des deux régimes, ces agents en service ont la possibilité d'opter une seule fois et de façon irrévocable pour l'application du nouveau régime.

Tout en accueillant favorablement la simplification des procédures au niveau de l'attribution des allocations sous rubrique, un membre de la Commission souligne que le fait qu'en cas de divorce, seul l'agent bénéficiant de l'allocation familiale de la CNPF, reçoit l'allocation de famille n'est pas équitable. En effet, qu'en est-il si les parents divorcés où les enfants vivent de manière régulière mais à rythme alterné chez chaque parent ?

Un autre membre estime que le fait que l'Etat attribue à deux reprises une allocation de famille pour le même enfant si les deux parents sont des agents publics n'est pas équitable. L'orateur estime que chaque parent devrait se voir attribuer la moitié de l'allocation de famille. En cas de divorce, chaque parent pourrait continuer à bénéficier de ce montant indépendamment du fait à qui reviennent les prestations familiales.

Il est encore souligné qu'il est prévu de supprimer la distinction entre enfant légitime, enfant naturel reconnu ou enfant adoptif au niveau du Code civil. Voilà pourquoi l'article 13 du projet de loi sous examen devrait définir comme enfant à charge l'enfant pour lequel sont versées des allocations familiales.

Maintien en service et réintégration de fonctionnaires retraités

Cette mesure est abordée par le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 5 mars 2004 fixant les conditions et les modalités du maintien en service au-delà de la limite d'âge.

Echange de vues

Plusieurs membres de la Commission renvoient aux inégalités au niveau des pensions des Députés. M. le Ministre explique que son ministère ne s'est jamais immiscé dans le régime des pensions des parlementaires mais a simplement repris les mesures élaborées par la Chambre des Députés. Rappelons qu'un groupe de travail a été mis en place à la Chambre afin de trouver des solutions au statut du Député. M. le Ministre souligne que les experts de son ministère restent à disposition de la Chambre afin de trouver des solutions adéquates. Alors que cette décision relève de la compétence de la Chambre, M. le Ministre propose que le groupe de travail réexamine le régime des pensions des parlementaires et élabore le cas échéant des amendements parlementaires.

Luxembourg, le 28 mars 2013

La secrétaire,
Anne Tescher

Le Président,
Norbert Hauptert