

**N° 6458<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013

**PROJET DE LOI**

**transposant certaines dispositions de l'accord salarial du 15 juillet 2011 dans la Fonction Publique et modifiant 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**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(22.10.2013)

Par dépêche du 27 juillet 2012 du Premier Ministre, Ministre d'Etat, le Conseil d'Etat fut saisi du projet de loi sous rubrique. Au texte du projet de loi, élaboré par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, ainsi que par la ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative, étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une version juxtaposée du texte en vigueur et des modifications proposées, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et des employés publics est parvenu au Conseil d'Etat par dépêche du 27 juin 2013.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Dans l'exposé des motifs servant „de couverture et de justification à tous les autres textes de loi, nouveaux ou modificatifs, comme aux règlements d'exécution, nouveaux ou modificatifs“, dont la liste figure au chapitre XII du projet de loi modifiant la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat<sup>1</sup> et qui, „dans une large mesure font partie d'un paquet de mesures de réforme en matière salariale et statutaire que le Gouvernement entend soumettre en tant que paquet d'ensemble, du moins en ce qui concerne les textes à caractère législatif, à la Chambre des Députés“, les auteurs du projet de loi sous examen soulignent que „fait encore partie du présent paquet de textes, le nouveau projet de loi qui se propose de transposer les dispositions du récent accord salarial dans la Fonction publique ... Certes, l'accord salarial se limite à des mesures à caractère purement salarial, et n'a donc *a priori* rien à voir avec les réformes dans la Fonction publique. Mais comme le présent exposé des motifs essaiera de le démontrer dans la suite, sa politique de modernisation de la Fonction publique luxembourgeoise constitue pour le Gouvernement un ensemble cohérent et indissociable, si bien que non seulement les deux accords ont été signés le même jour, mais que les liens thématiques sont évidents entre statut général, traitements, accessoires, pensions, ...“.

Le Conseil d'Etat relève que le projet de loi sous examen porte exclusivement sur deux mesures spécifiques qui constituent des augmentations des rémunérations dans la Fonction publique:

- une augmentation de la valeur du point indiciaire de 2,2% à partir du 1er janvier 2015;

<sup>1</sup> Projet de loi n° 6457 qui fait partie, avec le projet de loi sous avis, d'un ensemble de neuf projets de loi (n°s 6457 à 6465) soumis au Conseil d'Etat par la lettre de saisine mentionnée plus haut.

- l'allocation d'une prime unique non pensionnable correspondant à 0,9% du traitement barémique touché pour la période du 1er juillet 2013 au 30 juin 2014, et devant être versée avec le traitement dû pour le mois d'août 2014.

Il constate que les deux mesures d'augmentation des rémunérations des agents publics résultent d'une série d'accords salariaux couvrant les années 2011, 2012 et 2013 et que les négociations menées entre le Gouvernement et la Confédération générale de la fonction publique (CGFP) se sont fondées notamment, même si l'exposé des motifs reste muet sur ce point, sur la situation économique générale et sur la comparaison de l'évolution des rémunérations dans les secteurs public et privé.

Il résulte implicitement des deux alinéas qui précèdent que les évolutions de l'économie générale postérieures au 27 avril 2012, date de la signature d'un avenant apporté à l'accord salarial du 15 juillet 2011, n'ont pas été prises en compte, et n'ont pas pu l'être, de sorte que la Chambre des députés se trouve placée dans une situation délicate. Soit elle se résout à ne pas toiser le bien-fondé des mesures d'augmentation salariale proposées (afin de ne pas être obligée de détricoter éventuellement le paquet d'ensemble des réformes présentées et afin de ne pas remettre en cause par là l'accord d'ensemble conclu entre le Gouvernement et la CGFP), soit elle examine le détail des mesures proposées dans le contexte économique et social prévalant au moment où elle discute le projet de loi avec la conséquence éventuelle d'être obligée de modifier le détail des mesures proposées, ou les dates proposées pour leur entrée en vigueur, remettant en cause par là l'ensemble du paquet proposé par le Gouvernement.

La tâche de la Chambre des députés sera d'autant plus ardue que l'entrée en vigueur du projet de loi sous examen est prévue pour le 1er janvier 2014, et que la prime de 0,9% doit être allouée pour le mois d'août 2014, dates qui n'ont évidemment pas pu prendre en compte les élections anticipées d'automne 2013. Il est hautement invraisemblable que le „paquet“ soit voté avant le 1er janvier 2014. La constitution d'une majorité parlementaire après les élections du 20 octobre 2013, l'élaboration d'un programme gouvernemental et la formation d'un Gouvernement, le temps que mettra la nouvelle Chambre des députés pour s'organiser et pour décider de ses priorités, sont autant de facteurs qui contribueront au dépassement des délais prévus par les auteurs du projet de loi.

Le Conseil d'Etat ne s'évertue pas à supputer le programme qu'entendra poursuivre à l'égard de la Fonction publique le Gouvernement qui sortira des élections du 20 octobre 2013 ni le sort qu'il réservera tant au projet de loi sous examen qu'aux mesures constitutives du „paquet“.

Le coût de l'allocation de la prime unique pour le budget de l'Etat 2014 est évalué à 16.597.000 euros pour le secteur étatique proprement dit, et à 3.968.000 euros supplémentaires pour le secteur public élargi.

Le coût de l'augmentation de la valeur du point indiciaire pour le budget de l'Etat 2014 est évalué à 40.263.000 euros pour le secteur étatique proprement dit, et à 11.538.000 euros supplémentaires pour le secteur public élargi.

Pour ce qui est du coût des mesures prévues par le projet de loi sous avis, l'exposé des motifs<sup>2</sup> relève „que les économies [réalisées par les mesures proposées par les projets de loi du „paquet“] couvrent à terme les coûts liés à la transposition des présentes mesures conformément à l'engagement pris par le Gouvernement et relevé dans son programme de 2009, à savoir que les mesures en matière de politique salariale et de révision des traitements „devront avoir un effet neutre du point de vue budgétaire“ ... Au vu des chiffres détaillés ci-dessus, le Gouvernement a décidé dans le cadre des négociations relatives à l'accord salarial de tenir compte du potentiel des économies futures pour l'allocation d'une prime unique de 0,9% en 2014 et pour une augmentation de la valeur du point indiciaire pour l'année 2015 de 2,2%. Le détail des coûts relatifs à ces mesures a été incorporé dans le projet de loi transposant certaines dispositions de l'accord salarial du 15 juillet 2011 ...“. Le Conseil d'Etat note que dans ces conditions l'impact financier de l'accord salarial précité se répercutera à partir des exercices 2014 et 2015 et qu'il pourra tout au plus être neutralisé avec un effet différé grâce aux conséquences escomptées à moyen et à long terme de plusieurs des mesures projetées dans le cadre de la réforme législative formant le „paquet“.

\*

<sup>2</sup> Doc. parl. n° 6457, p. 125, sub C. Synthèse financière.

## EXAMEN DES ARTICLES

### Article Ier

Au paragraphe 1er, alinéa 2, le texte sous avis se réfère à l'article 22 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, mais n'en retient que certaines sections; or, celles qui sont retenues et celles qui sont omises visent toutes certaines fonctions. L'exposé des motifs aussi bien que le commentaire de l'article omettent de préciser les raisons de cette sélectivité.

Le paragraphe 2, alinéa 2, règle la situation de l'agent qui quitte le service pour certaines raisons (différentes de l'abandon caractérisé de l'exercice des fonctions et de la révocation mentionnés aux articles 40, paragraphe 2b ainsi qu'à l'article 47, paragraphe 10 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat). Parmi les raisons qui n'écartent pas l'agent de certains avantages, il y a notamment la condamnation à la perte de la nationalité luxembourgeoise ainsi qu'à la perte des droits civils et politiques. Le Conseil d'Etat estime que les situations non retenues relèvent du même ordre de gravité que la révocation ou l'abandon de la fonction. Ni l'exposé des motifs ni le commentaire de l'article ne s'expliquent sur la solution retenue par les auteurs du projet de loi. A moins pour ceux-ci de justifier que la différence de traitement alléguée procède de disparités objectives, qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, le Conseil d'Etat se verrait dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel.

Finalement, audit paragraphe 2, alinéa 2, le Conseil d'Etat suggère d'écrire *in fine*: „... qu'il a presté des mois de service complets ...“ afin de rester en concordance avec le texte de l'alinéa 1er du même paragraphe.

A l'alinéa 3 du même paragraphe, le Conseil d'Etat suggère de formuler „... la prime unique est calculée sur la base soit du traitement ou de l'indemnité due pour le mois d'août 2014, soit, à défaut, ...“.

Le texte du paragraphe 6 est excessivement opaque. Après avoir disposé que sont applicables à la prime introduite par le projet de loi sous examen, toutes les dispositions de l'article 1er de la loi modifiée du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat, le texte sous revue soustrait la prime à l'application de l'alinéa final de l'article mentionné (qui vise les éléments de rémunération non pensionnables), en utilisant une terminologie équivoque („Sont applicables ... toutes les dispositions ... à l'exception, et sauf en ce qui concerne l'allocation de fin d'année comprise dans la base de calcul de la prime, de l'alinéa final ...“ (de l'article mentionné ci-dessus). La compréhension du lecteur est mise à plus rude épreuve encore parce que l'article II du projet de loi sous examen remplace le texte de l'article 1er de la loi du 22 juin 1963 mentionnée ci-dessus par un nouveau texte d'une envergure dépassant deux cents mots et chiffres – alors qu'il s'agit tout juste de remplacer dans l'ancien texte en tout et pour tout deux chiffres!

Le Conseil d'Etat demande que le texte du paragraphe 6 de l'article Ier et celui de l'article II du projet de loi sous examen soient rendus plus cohérents, plus simples et plus compréhensibles.

Les auteurs du projet de loi devraient élucider à la même occasion la question de savoir si la prime nouvelle, en principe non pensionnable, bénéficie quant à l'application de l'article 1er de la loi du 22 juin 1963, du régime des autres éléments de rémunération non pensionnables, ou si, par exception, la prime, en principe non pensionnable, est à traiter, du point de vue de la valeur numérique du point indiciaire, comme les éléments pensionnables. Si la seconde solution était retenue, une explication circonstanciée s'imposerait.

### Article II

Le Conseil d'Etat propose de lire la première phrase de l'article 1er visé de la loi précitée du 22 juin 1963 comme suit:

„La valeur correspondant à cent points indiciaires tels qu'ils sont définis par la loi modifiée ...“

### Article III

Le Conseil d'Etat renvoie aux observations qu'il a faites plus haut au sujet de l'incertitude qui règne, au moment où il émet le présent avis, quant au sort du projet de loi sous examen en tant qu'il fait partie

d'un „paquet“ de mesures dont il ne sera pas possible de respecter tous les éléments négociés entre l'Etat et le syndicat le plus représentatif de la Fonction publique.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 octobre 2013.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Victor GILLEN