

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de loi modifiant et complétant

- a) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat,
- b) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat,
- c) la loi du 22 décembre 1989 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1990

Par dépêche du 25 octobre 1990, Monsieur le Ministre de la Fonction Publique a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Celui-ci a pour but de réaliser, pour autant qu'elles sont de la compétence du législateur, les mesures salariales qui font l'objet de l'accord convenu le 28 septembre 1990 entre le Gouvernement et la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP.

Il s'agit, dans l'ordre de leur présentation dans le projet, des mesures suivantes:

1. l'inscription définitive dans le barème des traitements de la biennale avancée au 1er janvier 1989, ceci donc au bénéfice des agents entrés en service après cette date;
2. le relèvement de l'allocation de famille de 7,2 à 8,1% du traitement, avec un minimum de 25 et un maximum de 29 points indiciaires;
3. l'introduction, au bénéfice du personnel en activité de service, d'une allocation de fin d'année sous forme d'un demi treizième mois, à payer annuellement avec le traitement du mois de décembre et, pour la première fois, en décembre 1990;
4. l'augmentation de l'indice de base des traitements et pensions des agents publics de 2,5%.

La mesure sub 4 doit avoir effet rétroactif au 1er janvier 1990, celle sub 2 prendra effet à partir du 1er janvier 1991.

L'ensemble de ces mesures de revalorisation aura pour effet l'augmentation de la masse salariale de l'ordre de 6%. Aux yeux de la Chambre, l'écart entre les secteurs privé et public au détriment de la Fonction publique n'est de cette façon toujours pas résorbé. Il est vrai que les études comparatives du Gouvernement et de la CGFP divergent considérablement. Il est dès lors difficile de s'entendre, tant les méthodes de comparaison sont opposées. Les raisons de cette différence sont

évidentes: le Gouvernement prend en considération tout simplement les masses salariales des deux secteurs, tandis que la CGFP se base essentiellement sur l'évolution salariale dans les entreprises du privé à envergure et aux structures, carrières et formations analogues et avec lesquelles la fonction publique est en compétition sur le marché de l'emploi.

Dans son énumération des différentes mesures de l'accord salarial, conclu sous réserve de l'assentiment du Parlement, le Gouvernement en oublie une, qui est cependant déterminante pour la CGFP. Il s'agit de la garantie de l'intégrité du régime de pension des fonctionnaires de l'Etat. Toutefois, le "13e mois" non pensionnable peut être considéré comme constituant déjà une nouvelle violation des principes essentiels de ce régime de retraite statutaire et spécifique.

Quoi qu'il en soit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que l'ensemble des mesures négociées peut s'apprécier comme répondant à plusieurs soucis à la fois: relèvement des traitements de début et amélioration de la compétitivité de l'Etat sur le marché du travail, équitable prise en compte de l'élément social de la charge de famille, harmonisation intersectorielle et participation adéquate des agents publics à l'évolution générale des revenus. Aussi la Chambre approuve-t-elle les mesures proposées, ceci cependant avec une réserve en ce qui concerne l'introduction d'un demi treizième mois.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics donne à considérer que cette innovation, qui s'ajoute à un certain nombre d'allocations spéciales et de primes non pensionnables, va à l'encontre des principes que, en contrepartie de ses services, le fonctionnaire a droit à un traitement adéquat, d'une part, et, d'autre part, qu'à la cessation définitive de ses fonctions, le traitement est continué, quoique à un taux moindre. Pour certains fonctionnaires, les accessoires non pensionnables peuvent déjà se chiffrer à un cinquième du traitement. Dans le régime de pension privé, la tendance va vers l'abolition du plafonnement des cotisations, soit finalement vers la prise en compte intégrale des rémunérations pour la formation du droit à pension. Dans le régime public, par contre, on emprunte le chemin inverse, en multipliant les éléments non pensionnables, ce qui ne manquera pas à la longue de créer des problèmes au niveau des pensions. Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime-t-elle que, dans une première étape, l'allocation de fin d'année devra être intégrée dans le traitement barémique et que, dans une seconde étape, tous les suppléments non pensionnables seront à soumettre à révision.

En ce qui concerne la rétroactivité de l'augmentation de l'indice de base des traitements et pensions au 1er janvier 1990, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que - si l'Etat-patron entend pratiquer une politique salariale continue et si, ce qui est manifestement le cas, la continuité est interrompue par les tergiversations du Gouvernement - cette interruption ne peut être réparée que par le caractère rétroactif de la mesure décidée avec un retard de presque douze mois.

Examen du texte

Article I

ad A

Les dispositions sub lettre A modifient les deux premiers alinéas de l'article 3 de la loi sur les traitements, ceci pour réaliser l'inscription définitive de la biennale d'avance de 1989.

A cette fin, les auteurs du projet recopient le texte des alinéas en question en remplaçant respectivement les "deuxième" et "troisième" échelons y prévus par "troisième" et "quatrième".

Ce faisant, ils ont supprimé ou oublié au début de l'alinéa 2 le bout de phrase: "et sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant". S'il s'agissait d'une suppression, elle devrait être justifiée au commentaire des articles. Celui-ci n'en soufflant mot, la Chambre conclut qu'il s'agit d'une erreur de copie. Ainsi, la Chambre se doit de réitérer une nouvelle fois sa critique de cette technique défailante, consistant à resoumettre à la décision du législateur, avec tous les risques que cela comporte, des pages entières qu'il a déjà sanctionnées, au lieu de le saisir du seul mot qui change.

La même remarque s'applique aux autres dispositions du projet, où les auteurs procèdent de la même manière, notamment sub lettres B et C qui suivent.

ad B

Pour l'article 9, qui règle l'allocation de famille, les auteurs proposent une nouvelle rédaction de l'alinéa 6 afin d'éliminer une discrimination en cas de cumul d'une rémunération augmentée de l'allocation de famille avec une pension de survie.

Cet alinéa n'appelle pas de commentaire.

ad C

Les dispositions groupées sous cette lettre complètent celles de la lettre A, ceci en spécifiant les échelons de début particuliers à certaines carrières. La Chambre renvoie à sa remarque sub A.

ad D

Ces dispositions ont trait à l'allocation de fin d'année.

A l'alinéa 2, sub I, il y a lieu de préciser, conformément à l'accord salarial, que le montant de cette allocation se calcule sur le traitement de base augmenté de l'allocation de famille. En effet, c'est à tort que la mention de celle-ci ne se fait qu'indirectement à l'alinéa 3, par l'énumération de l'article 9 parmi les dispositions qui conditionnent le traitement de base. Il a été précisé en 1983 que l'allocation de famille n'est pas une partie intégrante du traitement de base, mais qu'elle est un supplément à caractère social, alloué indépendamment de toute considération de rendement ou de hiérarchie. Il serait risqué de faire marche arrière en cette question. Il y a donc lieu de biffer l'article 9 au 3e alinéa après avoir complété l'alinéa 2 comme proposé ci-dessus.

D'autre part, la Chambre estime que, pour éviter toute discussion à ce sujet, il importe de préciser que l'allocation de fin d'année, "non pensionnable", est exonérée du prélèvement pour la péréquation des pensions.

Sub II, les alinéas 1 et 2 pourraient être réunis en une seule disposition rédigée comme suit:

"Pour le fonctionnaire entré en service de même que pour le fonctionnaire cessant le service en cours d'année, pour des raisons autres ..., l'allocation est réduite proportionnellement en fonction des mois de service entiers."

En ce qui concerne le paragraphe IV, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, tout en s'étonnant qu'il soit proposé d'inscrire cette mesure dans la loi sur les traitements des fonctionnaires de l'Etat, prend note que le bénéfice du demi treizième mois est étendu aux députés, parlementaires européens et conseillers d'Etat. Au lieu de prendre ainsi les devants, le Gouvernement aurait pu laisser à ces instances la liberté de décision en la matière.

ad E

Le Gouvernement propose d'inscrire sub art. 29quater de la loi sur les traitements une disposition qui figure déjà dans la loi sur les pensions (article 41) et qui règle la restitution de sommes indûment payées par suite d'une erreur de calcul.

Pour que l'alinéa 1er prenne un sens, il faut ajouter les mots "du redressement" entre "par suite" et "d'une erreur matérielle".

ad F

Comme, d'une part, le grade A8 ne comprend que 5 échelons et que, d'autre part, suivant le nouveau texte, l'officier débute au 4e échelon du grade A7, il devient nécessaire de prolonger le grade A8 de 2 échelons pour garantir au lieutenant le bénéfice de la promotion à ce grade après 3 années de service.

Tout en approuvant la mesure, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics signale qu'à la première occasion, il y a lieu de revoir tant l'article 3 de la loi que les tableaux indiciaires pour en supprimer les échelons de début devenus superflus et pour rendre plus transparent le calcul des traitements de début.

Article II

Le texte proposé refixe la valeur numérique des traitements en relevant de 2,5% l'indice de base correspondant à la valeur annuelle de 100 points indiciaires.

Cette disposition n'appelle pas de remarque.

Article III

Il est unilatéral et budgétairement discutable d'augmenter uniquement les crédits du budget des dépenses du coût évalué de la réforme, alors qu'il est constant que le tiers au moins de la nouvelle dépense restera ou rentrera dans les caisses de l'Etat sous forme d'impôt sur le revenu et de prélèvement pour la péréquation des pensions. Il serait donc correct de modifier en conséquence les prévisions de recettes également.

Article IV - Dispositions transitoires

Le paragraphe I précise que l'article 3, dans sa teneur nouvelle, ne s'applique qu'aux fonctionnaires qui n'ont pas bénéficié de la biennale supplémentaire de 1989, en fait donc à ceux recrutés après le 1er janvier 1989. Pas de remarque.

Les paragraphes II et III éliminent des rigueurs constatées lors de l'application des textes relatifs à la biennale supplémentaire de 1989. La Chambre approuve ces deux mesures.

Le paragraphe IV dispose que, pour l'année en cours, la nouvelle allocation de fin d'année sera payée fin décembre, puisqu'il est matériellement impossible de la liquider avec le traitement de décembre, dont le paiement se fait fin novembre. Pas de remarque.

Le paragraphe V autorise les CFL à verser à leur personnel une allocation de fin d'année au cours du mois de décembre 1990. Suivant le commentaire, la procédure normale d'assimilation des agents CFL prendrait plusieurs mois, de sorte que les intéressés ne toucheraient leur allocation qu'en 1991.

Dans ces conditions, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne s'oppose pas à voir résoudre le problème d'une manière pragmatique. Elle estime cependant que le Gouvernement ne devrait pas mêler jusqu'à

confusion le statut de la fonction publique authentique avec le régime d'emploi d'une société commerciale. Par ailleurs se pose la question si, en dehors d'une mesure générale, la Constitution permet que le législateur se substitue aux organes dirigeants d'une société commerciale individuelle pour lui imposer des dépenses de personnel.

* * *

Sous la réserve des remarques qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics émet un avis favorable sur le projet.

La Chambre prend par ailleurs acte de l'engagement du Gouvernement de faire en sorte que le projet de loi puisse être adopté par la Chambre des Députés avant le 1er décembre 1990.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics).

Luxembourg, le 26 octobre 1990.

Pour le Bureau,

Le Secrétaire,



Le Président,

