

# A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires

et Employés publics

sur le

projet de règlement grand-ducal portant introduction  
d'une prime de formation fiscale au profit des fonc-  
tionnaires de l'administration des contributions di-  
rectes et des accises ainsi que des fonctionnaires de  
l'administration de l'enregistrement et des domaines

Par dépêche du 8 août 1991, Monsieur le Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

Ce projet a pour but l'exécution de l'article 14 de la loi du 6 décembre 1990 portant réforme de certaines dispositions en matière d'impôts directs et indirects, et qui prévoit qu'"une prime de formation fiscale pourra être allouée aux fonctionnaires de l'Administration des Contributions directes et des accises ainsi qu'aux fonctionnaires de l'Administration de l'Enregistrement et des domaines suivant les modalités à arrêter par règlement grand-ducal". La disposition habilitante charge le pouvoir réglementaire de déterminer le montant de la prime ainsi que les modalités de son allocation, ceci en tenant compte des trois critères suivants:

- la formation fiscale spéciale, sanctionnée par des examens;
- la fonction exercée et
- la durée d'occupation à l'administration fiscale.

Le projet sous avis propose de fixer le maximum de la prime à 60 points indiciaires en ce qui concerne les carrières supérieure et moyenne, et à 39 points en ce qui concerne celle de l'expéditionnaire. Ces plafonds seront atteints par différents paliers fixés notamment en fonction de l'ancienneté de service et du niveau de formation professionnelle.

Avant de se prononcer quant au fond de la question, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à relever et à souligner que le Gouvernement, par le biais du projet sous avis, reconnaît que la fameuse étude "Hay" est défectueuse. La Chambre se plaît à constater que ledit document se trouve ainsi officiellement démenti.

Comme on sait, cette étude comparative des rémunérations avait constaté une prétendue avance salariale du secteur public par rapport au secteur privé.

Or, d'après le commentaire de l'article 14 de la loi précitée du 6 décembre 1990, cité dans l'exposé des motifs du projet sous avis, "certains fonctionnaires ont-ils préféré rejoindre ... le secteur privé offrant des rémunérations bien plus intéressantes". La Commission des

Finances et du Budget de la Chambre des Députés a même qualifié les salaires offerts par le secteur privé d'"autrement plus alléchants que ceux qu'ils (les fonctionnaires des deux administrations visées) connaissent dans leur fonction actuelle".

Les remarques précitées valent également pour d'autres carrières et administrations publiques.

#### Quant au fond

En ce qui concerne le fond des mesures proposées, les considérations suivantes s'imposent :

Le fait que l'Etat-patron n'est plus compétitif sur le marché de l'emploi concerne l'ensemble de la fonction publique. Le recrutement est en général déficitaire depuis fort longtemps. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est donc d'avis que l'argument de la "rémunération insuffisante par rapport à la mission qui incombe à ces fonctionnaires" s'applique à la fonction publique dans son entièreté. S'il est compréhensible que le Gouvernement entend prendre une mesure d'urgence là où le bât blesse le plus, c'est-à-dire à la collecte des impôts, "moteur de toutes les choses", il n'en reste pas moins qu'il devient de la plus haute urgence que l'Etat rétablisse sa compétitivité sur le marché de l'emploi et qu'il garantisse le recrutement en nombre suffisant de candidats qualifiés pour assurer la relève dans toutes les administrations.

Un second élément influant indubitablement d'une façon très négative sur le recrutement dans la fonction publique consiste dans les constantes campagnes de dénigrement auxquelles les fonctionnaires - pour des raisons de basse politique partisane - se trouvent exposés sans aucun effort de défense de la part de leur patron, le Gouvernement, et souvent même à la suite d'actes irréfléchis de membres de celui-ci. La Chambre réitère son invitation au Gouvernement de faire des efforts pour rétablir et défendre l'image du fonctionnaire comme citoyen au service des autres membres du corps social.

Les arguments de "contraintes", du "travail souvent ingrat", de la "complexité" croissante des législations, "souvent soumises à des changements continus", d'où la nécessité d'une formation professionnelle plus poussée et d'efforts de recyclage permanents, peuvent être invoqués par le personnel d'autres administrations et services publics. Raison de plus pour activer et mener rapidement à bien les travaux de révision générale des traitements. Celle-ci devrait donc rééquilibrer l'ensemble des primes spéciales allouées pour diverses causes depuis 1963.

La Chambre constate que, par le biais de cette nouvelle prime, non pensionnable, le Gouvernement porte une nouvelle fois gravement atteinte au principe de la péréquation automatique des pensions, et ceci de manière sournoise. La Chambre se doit de protester contre de telles pratiques, par lesquelles l'employeur étatique ronge le régime de pension public pour enfin arriver à le vider de sa substance.

Examen du texte

Article 1er

Selon l'article 1er, la prime de formation fiscale sera "non pensionnable". Cette décision appelle deux remarques.

En premier lieu, la Chambre tient à signaler que la pension maximale de 5/6, déjà fortement entamée par l'allocation non pensionnable de fin d'année, le sera encore davantage pour les fonctionnaires concernés par le présent projet. A titre d'exemple, la pension d'un rédacteur de l'administration des Contributions ou de l'Enregistrement, calculée sur base du maximum du grade 13bis, et en tenant compte de la perte de l'allocation de fin d'année et de la prime de formation fiscale au moment de son départ à la retraite, tombera de 83,33 à 71,43% de son dernier traitement, et ceci sans tenir compte du prélèvement de 3% pour la péréquation des pensions!

En deuxième lieu, la Chambre est vivement intéressée à la solution que le Gouvernement entend proposer au sujet de la "non-pensionnabilité" de la prime au moment où celle-ci "devra être intégrée dans le barème des traitements des fonctionnaires concernés", tel qu'il l'envisage à l'exposé des motifs.

Article 2

A l'alinéa 1er, la dernière phrase, stipulant que la prime "est allouée par décision du Ministre", n'a pas de raison d'être.

En effet, l'article 4 fixe de manière claire et précise les critères d'octroi de la prime, de sorte que toute décision ministérielle non conforme aux dispositions dudit article serait de toute façon illégale, alors que le Ministre n'intervient qu'au niveau de l'allocation de la dernière fraction de la prime pour la carrière du rédacteur, en fixant les postes à responsabilité spéciale. Or, à cet effet, les "règlements ministériels" prévus sub article 4, 2°, d), sont amplement suffisants.

En conclusion, la dernière phrase de l'alinéa 1er est à biffer.

L'alinéa 2 habilite le Ministre à "demander le remboursement total ou partiel de la prime touchée au cas où le fonctionnaire quitte son administration d'attache avant sa mise à la retraite". Suivant le commentaire, cette mesure - dont l'intention est d'ailleurs évidente - se justifierait du fait que la formation fiscale se fait entièrement aux frais de l'Etat et qu'il y aurait donc lieu à restitution des frais avancés par l'Etat en cas d'abandon de l'exercice de la fonction d'agent fiscal.

Il y a cependant inadéquation entre le commentaire et le texte proposé. En effet, les frais de la formation spéciale des agents fiscaux des différentes carrières sont exactement chiffrables, et ils ne seraient guère dans tous les cas égaux au total de la prime touchée en

cours de carrière. D'autre part, le pouvoir discrétionnaire laissé au Ministre de demander le remboursement total ou partiel comporte le risque d'arbitraire. Enfin, la mesure menaçant de sanctionner par une amende considérable l'abandon d'un emploi déterminé frise l'illégalité dans la mesure où elle tend à "asservir à vie". La question se pose même si pareille menace ne risque pas d'anéantir le but poursuivi par l'introduction de la prime, alors qu'elle pourrait dissuader des candidats bien qualifiés, mais peu enclins à se lier d'avance et ad vitam aeternam au service d'une administration et d'une matière déterminées.

Il se recommande donc de réduire le remboursement éventuellement exigible à sa juste mesure, soit le montant des frais effectivement engagés par l'Etat pour la formation fiscale de l'agent démissionnaire.

Par ailleurs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que le remboursement n'est intégralement justifié que si l'intéressé quitte le service de l'Etat. Ce n'est en effet qu'à ce moment qu'il pourra monnayer sa formation et son expérience, notamment en offrant ses services à une entreprise du secteur privé spécialisée en matière fiscale.

Au cas où l'agent quitte son administration d'attache conformément aux dispositions de la loi dite "sur la mobilité", le fait qu'il perdra à ce moment le bénéfice de la prime suffit comme "châtiment".

Partant, la Chambre propose de disposer à l'alinéa 2:

"Le fonctionnaire qui quitte le service de l'Etat est tenu de rembourser à l'Etat les frais de sa formation fiscale, dont le montant est déterminé par arrêté ministériel."

### Article 3

Pas de remarque.

### Article 4

La Chambre demande de préciser sub 2°, b et 3°, b: "à partir du mois suivant la réussite à l'examen de promotion ..." pour donner une date certaine à cette échéance.

D'autre part, la Chambre recommande de compléter cet article par un alinéa de la teneur suivante:

"Pour le fonctionnaire qui a changé de carrière parmi celles visées aux dispositions qui précèdent, les périodes de service passées dans l'ancienne carrière comptent dans la nouvelle carrière comme si elles y avaient été prestées."

Contrairement à l'assertion du commentaire, cette prise en compte ne "va (pas) sans dire" si elle n'est pas positivement inscrite dans le texte réglementaire. De plus, il y a lieu d'exclure de son bénéfice

les fonctionnaires qui pourraient changer de carrière en partant d'une fonction non fiscale au sens du règlement sous examen.

Article 5

Pas de remarque.

Article 6

La première phrase de cet article doit être rédigée comme suit:

"En cas de mutation d'office à l'intérieur ou entre les administrations visées à l'article 1er ci-dessus, le montant atteint de la prime reste maintenu."

Pour rester dans la logique du règlement sous avis, le Gouvernement ne saurait envisager d'affecter lui-même d'office des agents fiscaux à des emplois en dehors des administrations fiscales, la raison d'être de la prime étant justement le maintien des fonctionnaires spécialement formés au service des Contributions et de l'Enregistrement. D'ailleurs, le maintien de la prime au bénéfice d'un fonctionnaire muté dans une autre administration ne pourrait que provoquer des contestations et des revendications de la part des fonctionnaires de même rang et prestant un service égal, mais n'ayant pas débuté dans l'une des administrations fiscales.

\* \* \*

C'est sous la réserve des remarques et suggestions ci-dessus exposées que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics émet le présent avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 24 septembre 1991.

Le Secrétaire,



Le Président,

