

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de loi portant modification de la loi du
29 juillet 1988 portant modification et nouvelle
coordination de la loi modifiée du 26 mai 1954 ré-
glant les pensions des fonctionnaires de l'Etat

Par dépêche du 6 août 1992, 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.

Il a pour but principal de transposer dans le régime de pension des fonctionnaires de l'Etat certaines des dispositions de la loi du 24 avril 1991 ayant pour objet l'amélioration des pensions du régime contributif, à savoir celles des dispositions de cette loi qui ont un caractère nettement social (refixation du taux de réversion des pensions de veuves, de survie et d'orphelins dérivées de carrières incomplètes, introduction des 3e et 4e "baby year" et prise en compte des périodes de soins comme service comptant pour l'ouverture du droit à pension) et dont l'équité commande que les principes soient rendus d'application générale dans tous les régimes.

Remarques générales

1. C'est un fait que la législation sur les pensions des fonctionnaires de l'Etat - qui fait partie intégrante du statut particulier de la fonction publique et qui évolue, partant, compte tenu des changements qui s'imposent quant aux autres éléments de cet ensemble statutaire - a une existence indépendante du régime d'assurance-vieillesse du secteur privé. Les deux régimes ne sont pas coulés dans le même moule; ils ne peuvent donc être uniformisés sous peine d'anéantir le fonctionnariat indépendant, garant des administrés contre tout risque d'abus de politique partisane. L'indépendance intrinsèque des deux régimes n'empêche cependant pas que des mesures prises dans l'un en faveur de certaines personnes ou groupes de personnes particulièrement défavorisées, soient transposées dans l'autre compte tenu de ses particularités propres, si ce régime connaît également des personnes défavorisées pour des motifs pareils. Le volet principal du projet sous avis trouve donc l'accord de principe de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

2. Accessoirement, le projet prévoit quelques mesures, non comprises dans la loi précitée de 1991, mais qui ont pour but, l'une de redresser une iniquité en matière de pension "disciplinaire", les autres de résoudre des difficultés techniques d'application du texte actuel. Dans la mesure où elles appellent des remarques, la Chambre se prononcera sur le détail de ces dispositions dans l'examen des articles qui suit.
3. De plus, le projet de loi entend réaliser une clause de l'accord salarial du 20 mars 1992, en abaissant de 60 à 57 ans l'âge minimum pour l'obtention d'une pension à l'adresse des fonctionnaires qui peuvent faire valoir 40 ans de service. Toutefois, contrairement aux principes du régime de pension statutaire, le projet soumet cette pension anticipée à une réduction de 1/60e par année d'âge manquant pour parfaire le nombre de 60.

Le Gouvernement viole ainsi un engagement conventionnel. L'accord signé par le ministre à ce mandaté ne prévoit pas de réduction, partant, le Gouvernement doit présenter au législateur un projet portant exactement au moins sur la mesure convenue, sans altération restrictive.

D'autre part, la réduction est motivée par des arguments tirés par les cheveux, mais manquant de fondements objectifs. Le commentaire gouvernemental parle en effet:

- 1) "de l'opportunité pour le fonctionnaire de cesser ses fonctions 3 années avant l'âge normal de la retraite de 60 ans";
- 2) "de la charge prématurée pour l'Etat en résultant à titre de pension";
- 3) "à laquelle s'ajoute une dépense de traitement du chef d'un nouvel engagement";
- 4) "du montant de pension moins élevé revenant à l'assuré du secteur privé du fait d'un non-versement de cotisations pendant les 3 années de retraite anticipée".

Ad 1)

Les fonctionnaires de l'Etat partent normalement à la retraite avec à leur actif entre 30 et 35 années de service. La revendication de longue date pour l'abaissement flexible de la limite d'âge de 60 ans visait justement à créer l'op-

portunité pour la petite minorité de fonctionnaires qui - dès leur adolescence - ont rendu service à la Communauté nationale, de partir quelques années plus tôt, ceci, le cas échéant, sans se soumettre à la procédure spéciale ouvrant droit à une pension d'invalidité, parce que les intéressés remplissent pour la plupart des fonctions à sujétions très particulières. La décision personnelle de profiter du nouveau droit ou d'y renoncer peut être prise sur la base de motifs très variés: état de santé, conception de l'étape finale de la vie, nombre et âge des enfants encore en formation, engagements financiers, etc. De sorte que, de la minorité des bénéficiaires potentiels du droit, il se pourrait fort bien que seulement une fraction très réduite désire en profiter. Enfin, il ne faut pas perdre de vue que - en raison des formations scolaires allongées qui, graduellement, sont introduites pour les différentes fonctions, et qui relèvent d'autant l'âge de recrutement - la mesure n'aura qu'un caractère temporaire et transitoire, puisque bientôt il ne sera plus guère possible d'accéder à une fonction publique à un âge permettant de réaliser 40 ans de service avant de compter 60 ans d'âge. Enfin, puisque 35 ans de service ouvrent droit à une pension non réduite dès l'âge de 60 ans, on voit mal pourquoi 5 années de service en plus ne pourraient pas ouvrir le même droit deux ou trois années auparavant.

Ad 2 et 3

Si l'Etat-patron a une pension en plus à payer, il gagne, le cas échéant, un traitement, le point trois n'étant pas vérifié dans tous les cas, alors qu'il peut être renoncé à pourvoir à certains postes. D'autre part, une pension même complète n'étant en fait que de 77,6% du traitement - compte tenu de la perte de l'allocation de fin d'année et du fait que la pension reste grevée par le prélèvement pour la péréquation - et l'indemnité d'un stagiaire engagé, le cas échéant, en remplacement n'étant en général que le tiers d'un traitement de fin de carrière, l'Etat n'a aucune charge supplémentaire à subir, même si le fonctionnaire partant est remplacé. Ces deux arguments sont tout simplement faux.

Ad 4

Il n'y a aucune comparaison possible en la matière entre le régime de pension du secteur privé et le régime de pension

statutaire. Le salarié du secteur privé qui se décide pour la retraite anticipée bénéficiera de la pension résultant de sa carrière d'assurance. S'il continue à travailler, cette carrière s'allongera, et son droit à pension augmentera d'autant. Le fonctionnaire, ayant le choix entre la pension anticipée et la continuation du service, a de toute façon déjà plus d'années de service qu'il n'en faut normalement pour une pension complète. Y ajouter une, deux ou trois années ne lui vaudrait aucun supplément de pension. L'incitation à continuer de servir que le Gouvernement propose - à supposer que tel soit l'idée de départ pour l'introduction d'une réduction, ce dont la Chambre se permet de douter - se motiverait donc pour des motifs diamétralement opposés: le premier gagne en restant, outre la différence entre le salaire et la pension, un plus pour le montant de sa pension ultérieure, mais ne "perd" rien en partant, le second "gagne", en restant, la différence traitement/pension plus "l'amende", mais rien en ce qui concerne le montant de sa pension; par contre, s'il part, il paierait "l'amende". C'est donc nettement une amende que le Gouvernement entend introduire, une réduction ne se justifiant nullement dans la logique propre du régime de pension public. Or, aucune règle impérative d'un ordre supérieur n'étant enfreinte, une peine pécuniaire n'est aucunement justifiée dans le cas de figure en discussion.

Pour toutes les raisons ci-dessus indiquées, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'oppose formellement à l'idée de soumettre à réduction les pensions anticipées, et elle demande avec insistance de supprimer du texte du projet les dispositions suivantes de l'article 1er:

- 2°, lettres c) et d);
- 5°, lettre b);
- 12°, sub lettre a), paragraphe 4, la mention du n° 7;
- 12°, sub lettre b), paragraphe 5, la mention du n° 7.

4. Le projet sous avis contient en outre quelques dispositions visant à améliorer la situation personnelle de l'un ou de l'autre député, ministre ou conseiller d'Etat. Fidèle à sa ligne de toujours en cette matière, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne s'en occupe pas. Elle fait confiance aux intéressés de régler leurs problèmes de pension avec la largesse et la justesse d'esprit adaptées au haut niveau des services qu'ils rendent à la communauté nationale.

5. La Chambre profite de l'occasion pour inviter les auteurs à tenir compte de l'évolution de la langue française depuis 1954, année de naissance de la loi sur les pensions actuellement en vigueur. A titre d'exemple, la Chambre ne signale que l'expression archaïque "inhabile à recueillir une pension" (article I, 9°, b) du projet sous avis), qui ne peut que gagner à être remplacée par du français moderne.
6. Une dernière remarque concerne la confusion, et les litiges qui risquent d'en naître, en ce qui concerne les limites d'âge prévues un peu partout dans le texte. En effet, on rencontre une multitude d'expressions diverses pour désigner en fin de compte la même chose: "âgé de x ans", "s'il a x ans d'âge", "l'âge de x ans révolus", "le début de la xe année", "âgé de moins de x ans", etc. Comme il y a une année entière d'écart entre "vingt-sept ans révolus" (article I, 8°) et "jusqu'à l'âge de vingt-sept ans" (= âgé de moins de 27 ans, selon le commentaire de l'article V, 5.), la Chambre demande d'employer, dans la mesure du possible, la même expression à travers tout le projet.

Examen des articles

(Ne sont mentionnés que les articles au sujet desquels la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a une remarque à présenter.)

Article I, 2°, c) et d)

A biffer pour les motifs invoqués sub 3 ci-dessus.

Article I, 3°, a)

La mention du temps de formation des "aspirants-fonctionnaires" à (et non pas "auprès de") l'IFA comme période comptable pour le calcul de la pension n'est à prévoir que pour le cas où la loi de réforme du stage et de l'IFA sera adoptée dans la version proposée.

Il est donc prématuré d'en parler dès à présent dans le contexte du projet sous avis, et la Chambre demande la suppression pure et simple du point 3° a) de l'article Ier du projet, alors surtout qu'il est inopportun de préjuger d'ores et déjà de la réforme incertaine de l'IFA.

Article I, 3°, b)

Il faut attendre l'institution d'une Cour constitutionnelle pour faire tirer au clair la question de savoir si la restriction indirecte du droit au travail résultant de la pénalisation, au niveau de la pension, du travail supplémentaire ayant donné lieu à "affiliation" concomitante (p. ex. tâche complète auprès de l'employeur A plus tâche partielle auprès d'un employeur B) est de droit ou non.

Article I, 5°, b)

A biffer pour les motifs invoqués sub 3 ci-dessus.

Article I, 6°

A saluer d'abord qu'il est enfin tenu compte d'une demande que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait itérativement présentée à l'occasion de modifications antérieures de la loi de 1954, à savoir l'inversion des points a) et b) du paragraphe II de l'article 20, ceci afin de présenter d'abord la formule normale du calcul de la pension de veuve et ensuite seulement l'exception à la règle.

N'empêche que la Chambre se demande si le moment n'est pas venu d'indiquer les taux de réversion en pour cent de la pension du fonctionnaire, ou du traitement ayant servi de base au calcul de celle-ci, au lieu de continuer avec l'archaïque jonglerie de fractions et de fractions de fractions. Les mots d'ordre pour la rédaction des lois sont actuellement rationalisation et clarté, l'ésotérisme et l'arbitraire en résultant ne sont plus demandés en matière législative.

Article I, 7°, e)

Si les constatations relatives aux pensions de survie n'ont plus besoin d'être effectuées par une "commission", le paragraphe f) peut être supprimé de l'article 22 de la loi. En effet, il ne faut pas une habilitation spéciale au ministre pour charger l'un ou l'autre fonctionnaire de son département de vérifier l'exactitude des données à fournir

par un administré ayant saisi le ministre d'une demande en vue de l'allocation d'une pension de survie. Il ne s'agit là que de travail administratif courant.

Article I, 8°

Le paragraphe I. de l'article 23 ayant été complété par la loi du 22 décembre 1989, il y a lieu de redresser une erreur de référence à la phrase introductive du point 8° et d'y dire: "Le quatrième (au lieu du troisième) alinéa ... est modifié ...".

Dans le contexte de l'extension - jusqu'à l'âge de 27 ans accomplis - du droit à la pension d'orphelin, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à rappeler que, selon la rédaction actuelle du texte de l'article 23, ce droit à pension n'est maintenu que tant que l'orphelin devenu majeur continue ses études ou sa formation professionnelle. Cela paraît normal puisque, en cas d'achèvement de sa formation aussi bien qu'en cas d'abandon de celle-ci, l'orphelin adulte est supposé pouvoir subvenir lui-même à ses besoins en exerçant une activité rémunérée. Reste toutefois sans couverture l'orphelin qui a dépassé l'âge de 18 ans et qui est contraint d'abandonner sa formation en cours à la suite d'un accident ou d'une maladie le rendant inapte à gagner sa vie. En effet, l'alinéa 3 de l'article 23 n'ouvre à l'orphelin infirme le droit à la pension dérivée que sous la seule condition que son infirmité ait existé déjà à l'âge de 18 ans. Pour étendre la couverture légale aux orphelins poursuivant leurs études au-delà de 18 ans pour le cas où une infirmité les frapperait après l'âge de 18 ans et avant la (nouvelle) limite de 27 ans révolus, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande de formuler comme suit la condition inscrite à l'alinéa 3 de l'article 23: "... si, à cet âge, où dans la situation de l'alinéa qui suit, l'enfant ...".

Article I, 12°, a) et b)

En renvoyant au point 3 ci-dessus, la Chambre demande de supprimer le chiffre 7 au début de la première phrase respectivement du paragraphe 4 et du paragraphe 5 de l'article 44.

Article V, 1. et 2.

Il est suggéré de remplacer le terme impropre de "risque" par "fait". En effet, ce ne sont pas des risques, c'est-à-dire des dangers éventuels, qui font échoir des pensions dans le régime de pension public, mais des faits comme l'atteinte d'un certain âge, un accident, un décès, etc.

Quant aux autres dispositions transitoires qui ouvrent certains nouveaux droits ou qui rétablissent des droits acquis, froidement annulés lors de précédentes réformes, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics invite le Gouvernement à informer les ayants-droit par voie de communiqués de presse qu'ils ont intérêt à présenter leur demande afférente en temps utile.

* * *

La Chambre profite de l'occasion du présent avis pour soulever un problème concernant certains fonctionnaires entrés tard au service de l'Etat. Dans le cas où les périodes d'assurance réalisées dans le secteur privé dépassent les années de service pouvant être prestées dans le secteur public, il n'y a pas de validation des premières par le régime statutaire (art. 9, I, 7), et deux pensions partielles seront finalement payées. Suivant l'état actuel de la législation de l'assurance pension du secteur privé, les intéressés pourraient bénéficier de leur pension partielle du régime contributif dès l'âge de 60 ans. Dans le secteur public cependant, ils n'ont pas encore droit à pension à cet âge puisqu'ils ne totalisent pas 30 années de service (art. 3, I, 1). La question se pose donc s'il ne serait pas opportun de compléter la loi par une disposition permettant aux intéressés de faire valoir leurs périodes d'assurance non validées pour la détermination du droit à pension au sens de l'article 3, alors que le calcul de leur pension partielle reste basé sur les seules périodes de service prestées dans le secteur public. La Chambre recommande donc d'ajouter une disposition ad hoc à la fin de l'article 9.

Dans ce contexte, la Chambre tient à signaler le cas de plusieurs institutrices de l'enseignement primaire, anciennes religieuses de la Doctrine Chrétienne, qui, en tant que telles, n'étaient pas affiliées à l'assurance pension, et

qui prétendent aujourd'hui, et ce à juste titre comme tous les salariés, au droit à pension à 60 ans. La Chambre estime qu'il y a lieu de leur garantir ce droit moyennant un amendement au projet de loi sous avis, et elle invite le Gouvernement à en prendre l'initiative.

C'est sous la réserve expresse de toutes les remarques qui précèdent que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se voit en mesure d'émettre le présent avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 décembre 1992.

Le Secrétaire,



Le Président,

