

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

1. le projet de loi transposant certaines dispositions de l'accord salarial du 5 juillet 2007 dans la Fonction Publique et modifiant
 - a) 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
 - b) la loi du 22 décembre 2006 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007
2. les projets de règlements grand-ducaux
 - modifiant et complétant le règlement grand-ducal du 28 juillet 2000 fixant le régime des stagiaires-fonctionnaires de l'Etat
 - modifiant le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2000 fixant le régime des indemnités des employés occupés dans les administrations et services de l'Etat
 - modifiant le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2000 fixant le régime des indemnités des employés exerçant une profession sociale ou éducative dans les administrations et services de l'Etat
 - modifiant le règlement grand-ducal modifié du 6 février 2001 fixant le régime des indemnités des chargés de cours du Service de la Formation des Adultes
 - modifiant le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2000 fixant le régime des indemnités des chargés de cours a) des établissements d'enseignement postprimaire publics b) des établissements d'enseignement primaire et préscolaire publics
 - modifiant le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2000 fixant le régime des indemnités des chargés d'éducation des lycées et lycées techniques publics
 - modifiant le règlement grand-ducal modifié du 15 décembre 2000 fixant les conditions de travail et les indemnités des chargés de cours à durée indéterminée de l'Institut d'études éducatives et sociales
 - modifiant le règlement grand-ducal modifié du 7 août 1998 portant fixation des subventions-salaires des enseignants et chargés de cours de religion
 - modifiant le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2000 fixant le régime des indemnités des employés exerçant une profession paramédicale dans les administrations et services de l'Etat
 - modifiant le règlement grand-ducal modifié du 15 juillet 1967 portant fixation de la rémunération des volontaires de l'armée
 - modifiant le règlement grand-ducal modifié du 22 août 1985 fixant le régime des congés des fonctionnaires et employés de l'Etat
 - modifiant le règlement grand-ducal du 27 avril 2007 déterminant les conditions de recrutement, d'instruction et d'avancement du personnel policier

Par dépêche du 6 septembre 2007, Monsieur le Ministre de la Fonction Publique a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi et les douze projets de règlements grand-ducaux spécifiés à l'intitulé.

Tous ces projets ont pour but de transposer dans la législation et la réglementation applicables à la fonction publique une première série des mesures convenues dans l'accord salarial signé le 5 juillet 2007 entre le gouvernement et la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP.

Aux termes de l'exhaustif exposé des motifs qui accompagne le projet de loi, *"le Gouvernement est décidé (à) transposer rapidement l'ensemble des mesures contenues dans le nouvel accord salarial"*.

Par ailleurs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics lit au commentaire de l'article IV que la Chambre des Députés devrait voter le projet de loi *"soit fin octobre soit début novembre 2007 au plus tard"* afin qu'il puisse entrer en vigueur, comme cela est d'ailleurs prévu audit article IV, à la date du 1er novembre 2007.

Dans ces conditions, la Chambre ne se livrerait normalement pas à un examen détaillé de toutes les dispositions des projets sous avis, afin de ne pas retarder l'entrée en vigueur des mesures prévues en faveur de ses ressortissants.

Toutefois, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne remplirait pas sa mission légale si elle ne rendait pas attentif à quelques questions qui se posent et si elle ne signalait pas un aspect déroulant du dossier.

Afin de faciliter la lisibilité du présent avis, la Chambre traite à part

- le projet de loi;
- le projet de règlement grand-ducal relatif au régime des congés;
- les onze autres projets de règlements grand-ducaux.

A. Projet de loi

Le projet de loi a pour but, d'une part, d'introduire la prime unique de 0,9% payable fin 2007 et fin 2008 et d'en définir les modalités (art. Ier) et, d'autre part, de réaliser l'augmentation de 1,5% de la valeur du point indiciaire à partir du 1^{er} janvier 2009 (art. II).

L'article III modifie la loi budgétaire tandis que l'article IV fixe l'entrée en vigueur de la loi.

Les dispositions proposées appellent les remarques suivantes de la part de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

Article Ier - prime unique

Alors que l'accord salarial du 5 juillet 2007 prévoit deux fois "*une prime unique ... payable en décembre (2007 et 2008)*", le projet dispose que lesdites primes sont "*versée(s) avec le traitement du mois de décembre*", c'est-à-dire en novembre déjà.

Sans vouloir s'opposer à ce que ses ressortissants puissent ainsi profiter un mois plus tôt d'un supplément de traitement, la Chambre donne à considérer que les traitements versés en novembre se composeront dès lors en 2007 et 2008 de trois éléments différents, à savoir le traitement du mois de décembre, l'allocation de fin d'année et la prime unique, ce qui n'est pas forcément de nature à rendre plus transparente la fiche de rémunération, déjà assez technique "*en temps normal*".

En deuxième lieu, la Chambre constate que, selon le paragraphe 5., la prime sera cotisable dans le chef également des agents relevant de la loi de 1954 sur les pensions, ce qui est tout à fait illogique puis-

que les éléments non pensionnables du traitement sont normalement exemptés de ladite retenue.

Le commentaire du paragraphe 5. confirme d'ailleurs que, "*en l'absence du caractère pensionnable de la prime au niveau du régime spécial transitoire, une retenue pour pension ne serait pas de mise*". Toutefois, étant donné qu'il sera tenu compte de la prime pour la détermination du facteur d'ajustement des pensions, la Chambre ne s'oppose pas à ladite mesure.

Quant au texte proposé, trois remarques s'imposent.

Tout d'abord, et pour les raisons plus amplement détaillées sub C. ci-après, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande de remplacer, aux paragraphes 1^{er} et 2. de l'article Ier, les termes "*le fonctionnaire ou l'employé de l'Etat*" par ceux de "*le fonctionnaire, le stagiaire-fonctionnaire ou l'employé de l'Etat*".

Ensuite, il y a lieu d'écrire, tout au début du deuxième alinéa du paragraphe 1^{er}:

"Par traitement barémique au sens du présent paragraphe" (au lieu de "*article*").

En effet, à défaut d'une telle modification rédactionnelle, la définition y prévue s'appliquerait à tout l'article Ier. Or, le deuxième alinéa de son paragraphe 4. fournit une définition différente du "*traitement barémique*" pour les députés et les conseillers d'Etat.

Finalement, les mots "*entré*" et "*quitte*" aux premier et deuxième alinéas du paragraphe 2. sont à mettre au pluriel, à l'instar des mots "*bénéficient*" au paragraphe 1^{er} et "*visés*" au paragraphe 2., troisième alinéa, ces quatre mots dépendant en effet tous du même sujet.

Article II - valeur du point indiciaire

L'article II fixe les nouvelles valeurs du point indiciaire à partir du 1^{er} janvier 2009. Sauf celle figurant sub article IV ci-après, ces dispositions n'appellent pas de remarque.

Article III - loi budgétaire

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rappelle qu'il ne suffit pas de modifier la loi budgétaire du seul côté des dépenses étatiques, mais que l'objectivité commande de prévoir également, du côté des recettes, le surplus considérable que l'exécution de la loi entraînera au niveau de l'impôt sur les traitements et salaires.

Article IV - entrée en vigueur

Dans un souci constant de simplification et de lisibilité optimale des textes législatifs et réglementaires, s'inscrivant dans une optique de réforme administrative tangible, la Chambre tient à signaler qu'il peut être fait abstraction du paragraphe 3. de l'article IV, qui fixe l'entrée en vigueur des dispositions de l'article II (augmentation de la valeur du point indiciaire) "*à la date fixée pour ces augmentations périodiques*" - tournure qui énonce déjà une évidence.

En effet, hormis le fait qu'il n'y aura pas d'"*augmentations périodiques*" au pluriel, un seul relèvement de 1,5% étant prévu, l'article II dispose expressis verbis que "*la valeur (du point indiciaire) est arrêtée comme suit ... à partir du 1^{er} janvier 2009*".

Point n'est donc besoin de se répéter, et le paragraphe 3. de l'article IV est en conséquence à biffer comme étant superfétatoire.

B. Projet de règlement grand-ducal sur les congés

Ce projet contenant exactement ce qui a été convenu et retenu dans l'accord du 5 juillet 2007, il n'appelle pas de critique.

C. Les onze autres projets de règlements grand-ducaux

A l'exception du projet portant fixation de la rémunération des volontaires de l'armée, ces onze projets de règlements grand-ducaux poursuivent tous un seul et même but: étendre à la catégorie de personnel qu'ils visent l'allocation de la prime unique payable à la fin des années 2007 et 2008.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est stupéfaite au regard de la procédure on ne peut plus compliquée choisie pour transposer dans la pratique l'allocation de cette prime unique: en effet, on met en route la lourde machinerie pour modifier onze règlements grand-ducaux alors que le but recherché peut aussi bien être atteint d'une autre façon, aussi expéditive que peu spectaculaire.

La Chambre s'explique:

- par définition, la prime est "*unique*", même si elle sera payée en 2007 et 2008. Elle n'a donc pas un caractère permanent mais elle est essentiellement transitoire. Il est dès lors juridiquement aberrant de vouloir l'inscrire dans le corps de tous les textes réglant la situation des différentes catégories de personnel concernées;
- les auteurs des projets livrent eux-mêmes la preuve de l'exactitude du raisonnement qui précède, puisqu'ils n'ont pas prévu de modifier la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat pour introduire la prime au bénéfice de ces derniers, mais que ce but sera atteint par le biais d'une disposition à part, à savoir l'article Ier du projet de loi, qui ne s'appliquera qu'aux exercices 2007 et 2008 et n'aura ensuite plus de raison d'être;
- une deuxième preuve que les onze projets sont superflus figure à l'article Ier, paragraphe 4. du projet de loi: plutôt que de modifier la loi du 28 novembre 1979 pour les députés et le règlement grand-ducal du 24 septembre 1980 pour les conseillers d'Etat, comme cela est prévu pour onze autres catégories de personnel, l'article I/4. étend tout simplement "*aux membres de la Chambre des Députés et aux représentants luxembourgeois au Parlement Européen, ainsi qu'aux conseillers d'Etat*", le bénéfice de la prime unique.

Pour toutes ces raisons, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande avec insistance de faire abstraction de toute la ribambelle de règlements grand-ducaux et de réaliser la mesure en question, c'est-à-dire l'allocation de la prime unique, par le seul biais de la future loi, conformément à la proposition qu'elle a faite sub chapitre A., article Ier, ci-dessus.

A ses yeux, il suffit en effet d'ajouter les stagiaires-fonctionnaires à l'article 1er puisque toutes les autres catégories de personnel visées par les projets de règlements grand-ducaux, que ce soient des employés, des chargés de cours, des chargés d'éducation ou autres, sont tous inclus dans les termes "*employés de l'Etat*".

Les règlements grand-ducaux particuliers comportent d'ailleurs en plus le risque d'oubli de l'une ou de l'autre catégorie de personnel, de sorte qu'il vaut mieux opérer d'une manière plus générale et en même temps plus simple.

Le seul règlement à maintenir, en dehors de celui sur les congés bien évidemment, sera donc celui sur la rémunération des volontaires de l'armée, y compris ses dispositions sur la prime unique en raison des spécificités inhérentes à la solde des volontaires, à élargir en cas de besoin aux volontaires de police.

A noter d'ailleurs que ledit règlement grand-ducal contient une imprécision sinon une contradiction puisque, à travers tout le texte, il est dit que la solde sera de "*x*" euros "*à partir du 1^{er} janvier 2009*" - ce qui est correct - mais que l'article 2 dispose que "*le présent règlement grand-ducal sort ses effets à partir du 1^{er} janvier 2007*". S'il est vrai que le texte doit s'appliquer rétroactivement à cette date en raison de la prime unique qu'il prévoit pour 2007 et 2008, il se recommanderait toutefois de remplacer l'expression "*sort ses effets à partir du*" par celle, moins ambiguë, de "*entre en vigueur le*".

A titre tout à fait subsidiaire, la Chambre signale que, de surcroît, la rédaction de neuf des onze projets de règlements grand-ducaux est défectueuse, seuls ceux relatifs aux volontaires de l'armée et de la police étant corrects. En effet, aucun des neuf autres projets ne mentionne le règlement de base qu'il se propose de modifier, tous étant construits d'après le schéma suivant:

"Nous Henri, ...

Arrêtons:

Art. 1^{er}.- Il est inséré un nouvel article ...",

alors que la formule correcte doit évidemment être la suivante:

"Nous Henri, ...

Arrêtons:

Art. 1^{er}.- Le règlement grand-ducal (modifié) du ... portant ... est modifié comme suit:

1. Il est inséré un nouvel article ...".

* * *

Pour terminer, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait faire savoir qu'elle a pris bonne note de l'affirmation faite au dernier alinéa de l'exposé des motifs, à savoir que "*le Gouvernement est cependant décidé (à) transposer le plus rapidement possible l'ensemble des mesures restantes de l'accord salarial du 5 juillet 2007*".

La Chambre ose espérer que cette affirmation ne restera pas au stade de simple déclaration d'intention, alors surtout que certaines des dispositions dudit accord du 5 juillet 2007 ne sont en fait que des redites de celui du 31 mai 2005 et, par conséquent, en souffrance depuis plus de deux ans déjà!

Tout en se déclarant donc d'accord avec les projets de loi et de règlements grand-ducaux quant à leur fond, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande au gouvernement de les revoir quant à leur forme et de procéder aux adaptations qui s'imposent.

(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 17 septembre 2007.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG