

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS
LUXEMBOURG

LUXEMBOURG, LE 16 décembre 1980.
11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE

Monsieur le Ministre d'Etat,
Président du Gouvernement

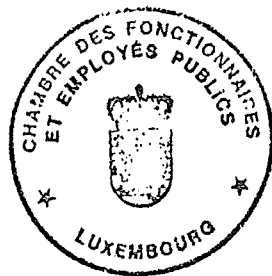
L u x e m b o u r g

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la
Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur
le projet de loi portant modification de l'article 100 de
la loi électorale (votre dépêche No 659-L 1692 du 12 no-
vembre 1980).

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de
ma plus haute considération.

Le Président de la Chambre
des Fonctionnaires et Employés publics,



A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS

sur le

projet de loi portant modification de l'article
100 de la loi modifiée du 31 juillet 1924
concernant la modification de la loi électorale

Par dépêche du 12 novembre 1980, Monsieur le Président du Gouvernement a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié sous rubrique.

Comme l'indique son intitulé, ce projet tend à modifier l'article 100 de la loi électorale, c'est-à-dire les dispositions concernant l'incompatibilité du mandat de député avec l'exercice d'une fonction ou d'un emploi dans l'appareil exécutif de l'Etat.

Remarques liminaires

Notre droit constitutionnel pose le principe de la stricte séparation et du contrôle réciproque des trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Même si ce principe n'est pas encore parfaitement réalisé dans le fonctionnement de nos institutions, il n'en reste pas moins qu'aucun homme sensé ne voudrait le mettre en question, alors que sa réalisation et son respect sont les seuls garants contre l'arbitraire, l'abus de pouvoir et la dictature.

Une fois admis que l'exercice concomitant de fonctions relevant de pouvoirs différents est intolérable, mais que le passage successif d'un pouvoir vers l'autre est admissible et le cas échéant même profitable à l'Etat en raison de l'expérience acquise dans les fonctions antérieures, il se pose cependant la question de l'assurance matérielle de ceux qui, venant d'une autre institution de l'Etat, acceptent un mandat de député, qui est limité à une durée de cinq ans et dont le renouvellement dépend d'aléas électoraux.

La loi du 5 août 1968 sur "l'électorat passif" des fonctionnaires et employés de l'Etat a tenté une première approche de cette matière en prévoyant la démission d'office, mais avec le droit de réintégration, pour les agents de l'Etat élus députés et en introduisant une pension spéciale qui leur est servie pendant la durée de leur mandat.

Il s'est cependant avéré que le régime ainsi créé n'est pas idéal, qu'il mène à des situations inévitables et discriminatoires pour les agents de l'Etat en comparaison avec les agents du secteur parastatal et du secteur communal.

Les auteurs du projet sous examen proposent donc une nouvelle approche du problème pour éliminer les imperfections constatées.

Selon l'exposé des motifs, leurs buts sont essentiellement les suivants:

1. l'extension de l'incompatibilité du mandat de député à tous les emplois et fonctions du "secteur public élargi", c'est-à-dire à tous les agents qui sont assimilés aux fonctionnaires

de l'Etat;

2. une meilleure assurance de la situation matérielle des députés venant du secteur public, et l'adaptation des droits à pension en découlant.

Il est évident que ceux des agents publics qui restaient hors du champ d'application de la loi du 5 août 1968 perdront ainsi le droit de cumuler intégralement l'indemnité parlementaire, revalorisée entretemps, avec leur traitement.

La Chambre croit pouvoir reprocher au Gouvernement d'avoir mal choisi son moment. En effet, tout porte à croire que, si le projet sous revue avait été mis sur le chemin des instances conjointement avec celui de la loi du 28 novembre 1979 portant fixation de l'indemnité des membres de la Chambre des Députés, ses principes auraient été acceptés sans critiques.

Quoi qu'il en soit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que les buts poursuivis par ce projet méritent d'être approuvés.

Quant au texte proposé pour les atteindre, il comporte un certain nombre d'imperfections que la Chambre relèvera en examinant les articles.

Examen du texte

Ad (1)

Selon le commentaire, le nouveau texte vise, sans distinction aucune, tous ceux qui exercent un emploi rémunéré par l'Etat ou par un autre organisme à caractère public, quel que soit par ailleurs le degré d'occupation des intéressés.

La Chambre estime cependant que l'énumération de ce que l'on doit entendre par "autres organismes à caractère public" est imparfaite et pourrait donner lieu à des interprétations.

En effet, on peut admettre que tous les établissements publics sont, à des degrés différents, "soumis à la surveillance du Gouvernement". D'un autre point de vue, on pourrait cependant raisonner que cette tournure ne vise que les établissements placés sous tutelle administrative, comme les caisses de maladie ou de pension, mais non pas certains organismes quasi autonomes, comme les Chambres professionnelles. Pour éliminer tout doute à ce sujet, la Chambre propose de dire "soumis ou non à la surveillance".

Quant aux établissements publics du secteur communal, la Chambre croit savoir que pour des raisons historiques il existent encore des établissements fonctionnant sous la surveillance de plusieurs communes, sans qu'il s'agisse de syndicats. Pour tenir compte de cette situation également, la Chambre suggère donc de mettre tous les établissements publics ensemble et de rédiger le passage afférent comme suit: "par un établissement public soumis ou non à la surveillance du Gouvernement ou d'autorités communales".

Par ailleurs il y a lieu d'ajouter un "par" devant la mention du syndicat de communes.

Enfin la tournure "agent exerçant un emploi rémunéré par la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois" pourrait donner lieu à interprétation alors que couramment on désigne par "agents" des CFL les employés du cadre. Pour englober la totalité du personnel des CFL, la Chambre recommande de dire: "avec la qualité d'agent, d'employé ou d'ouvrier rémunéré..., etc."

Ad (2)

Pas de remarque.

Ad (3) - 1

Les dispositions proposées pour la mise à la retraite d'office, avec bénéfice d'une pension spéciale à charge de l'Etat, de toutes les personnes visées sub (1) qui acceptent le mandat de député n'appellent pas de remarque.

Reste cependant ouverte la question de leur assurance maladie, puisque la loi modifiée du 29 août 1951 concernant l'assurance maladie des fonctionnaires et employés énumère limitativement les assurés et n'admet, parmi les pensionnés, que "les bénéficiaires, en l'une des qualités qui précèdent, ... de pensions de retraite...".

Le texte de cet alinéa reste donc à compléter par une disposition permettant, soit l'affiliation de tous les bénéficiaires de la pension spéciale à la caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics, soit le maintien de leur assurance dans le régime d'origine.

Ad (3) - 2

Ce texte vise à "dynamiser" la pension spéciale en prévoyant son recalcul annuel sur la base respectivement du traitement, de l'indemnité ou du salaire que le bénéficiaire aurait pu atteindre s'il était resté en service; le cas échéant, l'agent sera même considéré comme ayant réussi à l'examen de promotion requis.

La Chambre approuve cette solution généreuse. Elle estime cependant que pour son exécution équitable, il est indispensable de rattacher les promotions à mettre en compte à celles dont bénéficie un collègue de rang égal ou immédiatement inférieur qui est en activité de service dans l'administration d'origine du député.

Ad (3) - 3

Cette disposition tend à éviter qu'un député provenant du secteur public puisse cumuler intégralement sa pension spéciale, son indemnité parlementaire et le revenu d'une profession ou d'un emploi qu'il pourrait encore exercer dans le secteur privé. Le projet prévoit comme plafond "la rémunération servant de base au calcul de la pension spéciale augmentée de 50 points indiciaires". Dans la mesure où ce plafond serait dépassé par la somme obtenue par l'addition de la pension spéciale, la moitié imposable de l'indemnité parlementaire (198,5 p.i. pour le député marié) et un éventuel revenu d'une occupation accessoire, la pension spéciale serait diminuée.

Soit un exemple chiffré:

La pension spéciale d'un député est basé sur un traitement de 350 p.i. augmenté de l'allocation de famille de 21 p.i., soit 371 p.i.

Le plafond prévu est alors de $371 + 50 = 421$ p.i.

La pension spéciale est de (pour 25 années de services mises en compte) $371 \times 0,58334 = 216,41$ p.i.

Si l'on y ajoute la moitié imposable de l'indemnité parlementaire, soit 198,5 p.i., l'on arrive à la somme de 414,91 p.i.

Le député en question ne pourrait donc cumuler un revenu d'une profession accessoire que jusqu'à concurrence de $421 - 414,91 = 6,09$ p.i. par an ou 1.354 Fr. par mois (valeur décembre 1980).

Pour chaque point indiciaire dépassant ce montant, sa pension spéciale serait réduite en conséquence, et si le revenu accessoire devait atteindre ou dépasser le montant de la pension spéciale (216,41 p.i. dans notre exemple), cette dernière serait suspendue entièrement.

La Chambre constate que, si la possibilité de cumuler est d'une part en rapport avec le montant du traitement servant de base au calcul de la pension spéciale, il y aura néanmoins de l'autre côté des éléments invariables et donc régulateurs dans le calcul du plafond, à savoir l'ajout fictif et uniforme de 50 p.i. et la moitié imposable de l'indemnité parlementaire, qui est la même pour chaque député, abstraction faite de l'allocation de famille.

Dans ces conditions, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que la disposition proposée est équitable et elle l'approuve.

Ad (3) - 4

Ce texte règle le remplacement de la pension spéciale par la pension de vieillesse à laquelle le bénéficiaire peut normalement prétendre.

La Chambre est d'accord que ce remplacement pourra toujours se faire, avant la limite d'âge, à la demande du bénéficiaire et qu'il intervienne d'office si la limite d'âge est atteinte. Elle n'est pas d'accord que le député-agent public, s'il atteint 60 ans et a trente années de service, soit d'office mis à la retraite. En effet, il pourrait perdre ou abandonner son mandat à 61 ans sans avoir le droit de rentrer dans l'administration, tandis qu'un collègue qui a le même âge mais moins d'années de service conserverait ce droit.

En conséquence, la Chambre demande de rédiger la seconde phrase de l'alinéa 1er comme suit: "Elle le sera d'office à partir du moment où l'intéressé atteindra la limite d'âge prévue dans le régime dont il relève." Le texte tient ainsi également compte du fait qu'il existe différentes limites d'âge, suivant la nature des fonctions ou des emplois publics.

Les alinéas suivants concernent la prise en compte, pour le calcul de la pension définitive dans le régime non contributif et dans le régime contributif, des années de bénéfice de la pension spéciale. Les dispositions prévues n'appellent pas de remarque.

Ad (4)

Pas d'observation.

Ad (5) - 2

La Chambre se demande s'il faut effectivement laisser un délai de réflexion de 6 mois pour permettre à l'ancien député-agent public de se décider s'il veut réintégrer le service public ou travailler ailleurs.

La Chambre estime que 3 mois, c'est-à-dire la durée du trimestre de faveur prévu sub (5) 3, suffiront à cet effet.

Quant aux modalités de réintégration prévues, la Chambre estime d'abord que l'agent qui reprend le service doit définitivement rester dans un emploi hors cadre. D'une part, il n'y a pas lieu de perturber l'avancement normal des agents en place et d'anéantir le cas échéant leurs légitimes expectatives de promotion.

D'autre part, et tout en étant d'accord que cinq, dix ou plus d'années d'exercice du mandat de député procurent une formation certaine, rien ne prouve qu'un député resté pendant de longues

années éloigné de son administration et de l'évolution interne des affaires, soit spécialement qualifié pour y exercer une fonction déterminée.

D'autre part, il faut se rendre à l'évidence que la réintégration dans l'administration d'origine ne sera pas faisable dans tous les cas, notamment dans le secteur communal. Pour ces cas il faut se réserver la latitude de créer, dans une administration appropriée, qui peut même relever d'un autre secteur, un emploi hors cadre où, compte tenu de ses qualifications, l'ancien député pourra rendre des services utiles et en rapport avec le traitement auquel il aura droit.

La Chambre demande donc de supprimer de l'alinéa 1er la fin de la phrase à partir de "cet emploi est supprimé..." et de mettre un point après le mot "rémunération".

Ad (5) - 4

En renvoyant à sa remarque relative au paragraphe (5) - 2 ci-dessus, la Chambre estime que la fin de la phrase "et au plus tard six mois après la cessation du mandat de député" est superflue et peut être biffée.

Ad (6)

Ce texte règle la question des cotisations dues pour la continuation de l'assurance pension d'un député-agent public relevant d'un régime de pension contributif.

Pour être complet, et même si l'affaire était d'avance réglée par une autre loi, il faudrait mentionner également le cas des agents relevant d'un régime de pension non contributif autre que celui de l'Etat, soit donc de la Caisse de Prévoyance des Fonctionnaires et Employés communaux, ou de la Caisse de Pension des CFL, auxquelles l'Etat devra verser les contributions rédues pour les périodes et les rémunérations à mettre en compte.

La Chambre suggère donc de dire au début de la disposition: "relève d'un régime de pension contributif ou non contributif autre que celui de l'Etat" et de compléter la dernière phrase comme suit: "Les cotisations, contributions ou rachats..., etc.".

Ad (7)

Pas de remarque.

Article II

Pas d'observation quant au fond. Quant à la forme, le dernier alinéa, par sa rédaction et par son détachement de la disposition qui précède, fait croire à une limitation permanente et

généralement applicable à tous les députés, quelle qu'ait été leur occupation antérieure.

Tel n'étant pas le cas, il y aurait lieu de ne pas disjoindre cette phrase de l'alinéa précédent et de la commencer ainsi: "Pour les bénéficiaires d'une pension spéciale qui ne demandent pas l'application des nouvelles dispositions, le total..., ect.".

Ainsi délibéré en séance plénière le 11 décembre 1980.

Le Secrétaire,

Le Président,

R. NICOLAY

F. HAAS