

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYÉS PUBLICS

11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE  
2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 22 février 1988.

Monsieur le Président  
de la Chambre des Députés

19, rue du Marché-aux-Herbes

L-1728 LUXEMBOURG

Monsieur le Président,

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est saisie d'une revendication du Syndicat du Personnel Technique de l'Etat et des Services Publics concernant l'avancement de la limite d'âge des artisans-sapeurs pompiers de l'Aéroport.

Le problème ayant trouvé l'accord de la direction de l'Administration de l'Aéroport, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, à son tour, demande aux autorités de prendre en considération la proposition de texte (p. 4 du document annexé) dans le cadre du projet de loi n° 3155 portant modification et nouvelle coordination de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre plus haute considération.

Pour le Président empêché,

Le Secrétaire,



A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS

sur

le projet de loi 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 7 décembre 1987, Monsieur le Ministre de la Fonction Publique a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi portant modification et nouvelle coordination de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat.

Cette réforme avait initialement été mise en route avec l'intention d'ordonner, suivant un plan logique et clair, le texte de la LP\* qui, depuis 1954, avait été modifiée et complétée à de multiples reprises. Tous ces ajouts, suppressions et renvois ont fini par cacher la structure originale de la loi et fait perdre aux non-initiés la vue sur l'engrenage des différentes dispositions.

Pareils efforts de coordination, d'élagage, de clarification et de mise à jour des textes fixant les différents éléments du régime statutaire du fonctionnaire et de l'employé public doivent être salués. En effet, par suite de la véritable avalanche de lois et de règlements d'exécution qui s'est abattue au cours du dernier quart du siècle sur la fonction publique, afin de sanctionner les mutations qu'elle a dû subir pour tenir le pas avec l'évolution sociale, économique et politique (au sens noble du terme), il arrive que même des spécialistes ne savent plus déterminer avec précision la situation statutaire d'un agent de l'Etat sans entreprendre des recherches onéreuses. Il y a même eu des cas où l'administration du personnel elle-même a oublié la portée de dispositions qu'elle a proposées au législateur dix ans auparavant ou, qu'ensuite d'ajouts y opérés, elle les interprète en sens contraire de leur but initial.

A l'ingrès de l'ère des ordinateurs il est impératif de commencer par ordonner les textes qui conditionnent le fonctionnement des administrations et services publics ainsi que les droits et devoirs des fonctionnaires et employés qui les animent. C'est là le volet prioritaire de toute réforme administrative.

Au cours des travaux préparatoires du projet initial, différentes décisions ont été prises en matière de politique familiale et sociale et en ce qui concerne les régimes de pension contributifs. Le Gouvernement a estimé opportun d'en reprendre certains éléments, qu'il estime d'application générale, dans le projet en élaboration.

---

\* dans la suite du texte, l'ensemble de la loi de 1954 et des dispositions modificatives ultérieures sera désigné par LP, la loi de base par LP1954. Par analogie, la législation sur les traitements sera désignée par LT et le statut général par LS.

De la sorte, le projet sous avis, outre son aspect de coordination textuelle, se caractérise par les innovations suivantes:

1. amélioration du calcul des majorations spéciales complétant la pension en cas d'invalidité précoce ou de décès prématuré;
2. introduction du droit à pension de survie du conjoint, masculin notamment;
3. nouvelle réglementation de certains cumuls (salaire + pension ou pension + pension);
4. mise en compte du congé de maternité et des congés sans traitement ou pour travail à mi-temps consécutifs pour l'acquisition du droit à pension et pour le calcul du montant de la pension ultérieure;
5. introduction d'un droit à "préretraite" pour certaines catégories de fonctionnaires.

#### A. Remarques générales

A l'adresse de la catégorie moutonnaire des contemporains, parmi lesquels ils escomptent recruter des souteneurs pour leurs causes partisans, certains meneurs personnellement bien nantis provoquent périodiquement de véritables débâcles médiatiques au sujet de l'injustice sociale qui résiderait dans l'existence et la survie du régime de pension de la fonction publique. A l'occasion de toute révision de la loi y relative, une mise au point s'impose donc afin de garantir - tant que faire se peut - que le débat reste objectif et ne soit pas détourné à des fins démagogiques.

Même au risque de se redire pour la nième fois, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics souligne donc que le régime de pension de la Fonction publique fait partie intégrante de son statut légal, qui doit garantir la continuité du service de l'administration publique en toute impartialité dans la stricte observation des lois et règlements en vigueur, et au bénéfice de tous les citoyens et résidents, ceci quelle que soit la coalition politique au pouvoir et quelle que soit sa qualité. D'autres systèmes institutionnels sont imaginables, mais la majorité des pays dits civilisés ou développés a opté pour les principes auxquels le Luxembourg, dès son indépendance, a adhéré également. Ce système se caractérise essentiellement par une charte écrite des droits et devoirs, la garantie de la fonction et des droits acquis en proportion de la durée et de l'importance des services rendus "au corps social". Ceci pour mettre les fonctionnaires à l'abri de décisions arbitraires ou intempestives. Parmi ces droits garantis se compte naturellement celui à la pension en cas de retraite, droit qui s'acquiert en rapport avec la durée et l'importance relative des fonctions exercées. Le statut des fonctionnaires publics avec leur régime de pension est une pierre angulaire de l'Etat de droit. Toucher à l'un de ces éléments revient à mettre en question la stabilité de tout l'édifice.

Qu'il ne s'agisse pas d'un vestige d'ancien régime est singulièrement prouvé par le fait que la loi de réforme de 1954 - préparée par une coalition PCS-LSAP et votée à l'unanimité par la Chambre des Députés - a non seulement confirmé ex-

pressis verbis les règles essentielles du régime de pension public, mais qu'elle y a ancré le principe de la péréquation en qualifiant la pension de "traitement continué" diminué d'un sixième (en fait, d'un cinquième ensuite du relèvement subséquent du "prélèvement") pour tenir compte de la position de retraite du fonctionnaire.

Que le régime de pension public - dans notre système étatique - est pleinement justifié vient encore d'être confirmé tout récemment, et par les plus hautes autorités publiques de tous les groupements politiques (au sens noble du terme), du fait que les députés et les conseillers d'Etat se le sont attribué à leur tour pour le motif que l'exercice de leurs mandats est service rendu au corps social.

Il découle de toute évidence des considérations qui précèdent que le régime de pension public a son existence propre et ne relève aucunement du domaine de la sécurité sociale, qui d'ailleurs n'a été introduite qu'avec le début du siècle actuel. Il s'ensuit que, si en matière de politique sociale générale des améliorations sont envisagées, celles-ci doivent bénéficier équitablement à tous ceux qui remplissent les conditions légales requises, qu'ils travaillent dans le secteur public ou privé ou qu'ils soient indépendants, qu'ils soient actifs ou en retraite. En sont des exemples: l'alignement du droit national sur le droit communautaire en matière de non-discrimination en raison du sexe, ainsi que l'introduction d'un droit à pension pour le conjoint restant au foyer pour élever les enfants du couple. Il s'ensuit toutefois également que l'inscription de pareilles réformes dans les lois statutaires de la fonction publique doit respecter les principes fondamentaux du régime, qu'elles doivent donc être "transposées" et qu'elles ne sauraient dans tous les cas être la copie conforme des dispositions adoptées pour les personnes actives ou retraitées sous d'autres régimes de travail ou de pension. Il s'ensuit encore que le statut public, ayant sa finalité propre et des règles qui en découlent, ne doit pas forcément reprendre tout ce qui est modifié dans d'autres régimes de travail ou d'assurance-pension, qui ont des règles découlant de leurs finalités particulières.

Ainsi, en matière de cumuls, la fonction publique a toujours connu des limites statutaires tant en ce qui concerne l'exercice d'activités accessoires rémunérées (article 7, LS 1872 et articles 14 et 22, LS 1979) qu'en ce qui concerne l'ajout d'une pension dérivée à un traitement ou à une pension personnelle (par exemple articles 20 et 35, LP 1954).

Certaines dispositions anciennes peuvent avoir été parfaitement justifiées à l'époque où elles ont été prises. Ensuite de l'évolution générale et des réformes partielles subséquentes, elles peuvent ultérieurement mener à des situations qualifiables soit d'excessives à l'un des extrêmes, soit de cas de rigueur manifestes à l'autre extrême. Il faut redresser ces situations le plus rapidement possible, mais tout en respectant les principes propres au régime statutaire. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics et la CGFP ayant tous les deux la mission de défendre des intérêts généraux de la fonction publique, la première comme attribution légale, la seconde comme raison sociale, elles seraient les dernières à s'opposer à l'abolition d'abus manifestes tout comme elles estiment de leur devoir de revendiquer l'amélioration de restrictions inutilement rigoureuses, même si, dans le secteur privé, personne n'a songé à s'occuper des cas parallèles pouvant y perdurer.

Il ne saurait donc être question d'assimilation du régime de pension public à la législation d'assurance-vieillesse du secteur privé, qui tire ses principes d'une autre base. Il n'y a aucune obligation de reprendre dans la LP des pourcentages de calcul adoptés en matière de sécurité sociale ou d'agencer la solution de la question de l'assouplissement conditionné de la limite d'âge sur le système de préretraite introduit dans le secteur privé comme élément de la politique de l'emploi. Enfin, il n'y a aucune raison de ne pas résoudre l'un ou l'autre cas de rigueur pour le motif que le code des assurances sociales ne prévoit pas encore "la" solution.

## B. Remarques concernant les innovations

### ad 1

Le relèvement de 100 à 150 points indiciaires de la base de calcul des majorations spéciales, les modifications concernant le mode de leur calcul et la suppression des dispositions suspensives constitueront une nette amélioration de la situation matérielle des fonctionnaires qui ont dû précocement être mis à la retraite et pour les survivants des fonctionnaires prématurément décédés.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve l'ensemble des modifications relatives à cette matière.

### ad 2

Cette modification est imposée par le droit communautaire de la CEE qui prime le droit national et qui prescrit aux Etats membres de réaliser l'égalité des sexes dans le domaine du travail, y compris sa rémunération directe et les droits à pension en dérivant.

La mesure entraîne la révision des dispositions anti-cumul (à ce sujet, la Chambre renvoie à sa remarque générale ci-dessus) ainsi que la révision du droit à pension des orphelins, qui bénéficieront dorénavant d'une pension calculée sur le droit à pension le plus favorable, découlant soit de celui du père soit de celui de la mère.

Dans ce contexte, la Chambre estime que le projet, en limitant les effets de la nouvelle loi en cette matière aux "risques" (?) échus après son entrée en vigueur (article VI-1), néglige une occasion qui se serait prêtée pour résoudre quelques cas de rigueur effectifs. Il s'agit des pensions d'orphelins de mère, qui resteront régies par les actuelles dispositions et sont calculées sur le droit de pension du père, même en cas d'invalidité précoce ou de décès prématuré de celui-ci. Leur calcul sur le droit à pension de la mère prédécédée en permettrait une nette amélioration. Faut-il souligner qu'il s'agit de cas isolés, non nombreux, forcément transitoires alors que le bénéfice de la pension d'orphelin est limité dans le temps, cas pouvant en outre relever de l'un ou de l'autre fonds ou office social, de sorte qu'il s'agirait plutôt de donner une base plus logique à un droit social existant que d'en ouvrir un nouveau créant des charges financières supplémentaires ou considérables. En conséquence, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande de disposer que les articles 23 et 24 seront applicables aux orphelins dont la mère ayant appartenu à l'une des caté-

gories visées par l'article 1er, 1 à 3, de la loi, est décédée avant l'entrée en vigueur de celle-ci.

ad 3

En ce qui concerne le principe des dispositions anti-cumul, la Chambre renvoie à sa remarque générale ci-dessus et aux réserves y exprimées.

ad 4

La création d'un droit à pension au bénéfice du conjoint restant au foyer pour assurer les soins et l'éducation d'un ou de plusieurs enfants en bas âge et à charge du couple constitue la réalisation d'une revendication de longue date des organismes se préoccupant des questions sociales et familiales, dont la CGFP.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics salue cette mesure en tant qu'étape importante sur le chemin de la mise en oeuvre d'une politique familiale digne de ce nom.

Le détail des modifications que cette innovation entraîne dans la LS n'appelle pas de remarque de la part de la Chambre. Elle invite cependant le Gouvernement à éditer rapidement un nouveau texte coordonné de la LS, celui publié sous la date du 4 avril 1987 étant incomplet et dépassé à partir de l'entrée en vigueur de la loi sous avis.

ad 5

En matière de "préretraite", le Gouvernement estime qu'il est logique et normal que seul le fonctionnaire remplissant les conditions prévues à l'article 2 de la loi du 28 mars 1987 soit admis à la préretraite.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne saurait partager ce point de vue, alors surtout que ladite loi découle en ligne directe des mesures anti-crise prises ensuite des difficultés de la sidérurgie et pour l'aider à réduire ses effectifs. D'ailleurs, la préretraite de solidarité ne peut être introduite qu'en vertu d'un contrat collectif, sectoriel ou d'entreprise, ou d'une convention entreprise/Gouvernement.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que, si la politique sociale générale tend à reconnaître de nos jours au travailleur le droit d'avancer, sous certaines conditions, son départ de la vie active, ce droit doit se transposer dans le statut public par l'assouplissement de la limite d'âge compte tenu de la durée de service totale du fonctionnaire. Actuellement déjà, le fonctionnaire dont la somme de l'âge et de l'ancienneté de service atteint le nombre de 95, a droit à la pension non réduite même avant l'âge de 60 ans, s'il doit demander la retraite pour invalidité.

La Chambre est d'avis qu'en supprimant la condition de l'invalidité (et du décès préalable, évidemment), le législateur pourrait ouvrir en règle générale, le droit facultatif au départ à la retraite au fonctionnaire dont les années d'âge et de service cumulés (compte tenu d'une bonification adéquate pour les carrières ou fonctions dont l'accès est conditionné par des études au-delà du niveau d'une 11e ou 111e secondaire) atteignent la somme de 95.

Soit d'ailleurs rappelé que les négociations salariales CGFP/Gouvernement de 1985 sont à l'origine de la question. A l'époque, la CGFP avait revendiqué l'avancement général de la limite d'âge facultative à 55 ans. Le Gouvernement croyait pouvoir concéder tout au plus une préretraite à l'âge de 58 ans sous certaines conditions et modalités qu'il s'engageait à étudier. Six mois plus tard, dans le cadre de la tripartite, le Gouvernement a ensuite manifesté sa disposition de généraliser ce modèle en l'étendant aux travailleurs du secteur privé. Mais, en raison de son impact insuffisant en matière de dégagement d'emplois, le consensus s'est finalement formé à l'âge-limite de 57 ans.

Des éléments qui manquent dans la loi découlant des discussions tripartites, mais qui figurent bel et bien dans l'accord salarial de la Fonction publique, sont que la préretraite n'est pas uniquement à conditionner par le travail "posté" et presté dans le cadre d'une organisation par équipes successives, mais également par le service à sujétions particulièrement rigoureuses ou par le service exposant aux intempéries.

La Chambre proteste donc contre le fait que le Gouvernement passe outre à ses engagements de 1985 et elle demande de compléter dans le présent texte l'énumération des conditions ouvrant droit à la préretraite dans la Fonction publique.

### C. Remarques ponctuelles relatives au texte

#### Article 13, III

La Chambre reste convaincue que le respect du texte réglant la péréquation des pensions aurait d'office dû mener au recalcul des pensions basées sur une fonction reclassée ou au maximum augmenté par les lois dites sur les cas de rigueur. Si le mécanisme n'a pas sorti les effets voulus par le législateur de 1954, c'est que le Gouvernement a volontairement fait une application lacuneuse d'une règle statutaire favorisant ainsi inéquitablement les pensions dérivant de certaines fonctions à carrière plane et discriminant celles dérivant des fonctions de carrières hiérarchisées. Pour invalider toute opinion fautive ou une quelconque "jurisprudence" en la matière, la Chambre demande de compléter le texte de l'article II, paragraphe 13, par les alinéas suivants, qui remplacent l'alinéa 2 actuel:

"III. Toute modification que la loi future apportera aux traitements et autres éléments de rémunération entrant en ligne de compte pour le calcul de la pension entraînera de plein droit la modification correspondante des pensions auxquelles ces rémunérations ont servi de base.

"Lorsqu'une carrière a été allongée par l'adjonction d'un nouveau grade de fin de carrière ou si les possibilités d'accès à un grade de fin de carrière ont été améliorées, la modification de pension, dont question à l'alinéa qui précède, se fera par la prise en considération du traitement attaché à ce grade s'il est établi que le fonctionnaire en cause a assumé des fonctions identiques ou comparables.

"En cas d'absence d'une disposition expresse y relative dans la loi portant création, revalorisation ou suppression d'une fonction, le recalcul de la



pension du titulaire concerné par ces modifications aura lieu sur la base d'une assimilation de fonction à faire dans chaque cas par arrêté grand-ducal.

"Un règlement grand-ducal pourra fixer les conditions et modalités nécessaires à l'exécution des dispositions de péréquation qui précèdent."

De plus, la Chambre demande d'ajouter au projet une nouvelle disposition transitoire permettant de rétablir l'équité en matière de pensions par la reconstitution des calculs suivant les nouvelles dispositions proposées pour l'article 13, III et abrogeant l'alinéa 3 de l'article V, 2) de la loi du 27 août 1986.

#### Article 20, II

Pour le calcul de la pension de veuve, la Chambre estime qu'il serait plus logique d'énoncer la règle normale avant l'alternative. Il y a donc lieu de permuter les alinéas a) et b) quitte à adapter le début des phrases en conséquence.

#### Article 34

Le même soin apporté à la rédaction non équivoque de cette disposition d'adaptation automatique devrait s'appliquer au texte de l'article 13, III, dont question ci-dessus.

#### Article 37

Le mode de paiement des pensions évoquant la retenue d'impôt à la source, la Chambre demande au Gouvernement d'adapter le forfait pour frais d'obtention des pensionnés à 50% de celui des salariés actifs. C'est l'écart initialement voulu, qui s'est cependant démesurément creusé par l'oubli des retraités lors des dernières adaptations des forfaits pour les actifs.

#### Articles 41 et 42

Les deux dispositions sont superflues. La question de la cession et de la saisie des pensions est résolue par la loi spéciale réglant ces matières, qui est d'application générale.

Quant aux statistiques, les moyens modernes de traitement de données permettent au service compétent de soumettre à n'importe quelle date au Gouvernement et au Parlement des vues d'ensemble ou des statistiques détaillées. Il n'y a plus aucun besoin de lui imposer le devoir légal d'entreprendre annuellement à une certaine date un travail qui, à l'époque, demandait un effort extraordinaire.

#### Article 43

La Chambre présume que la division des retraités de l'Administration du personnel de l'Etat ne travaille plus à la plume d'oie et à l'abaque. Il y aurait donc lieu d'adapter le texte de cette disposition aux moyens modernes de traitement de données.

#### Article 44/8

Selon le commentaire, les seuils, parts immunisées et facteurs de réduction - "aux fins d'harmonisation entre régimes" - sont les contrevaleurs exactes fixées dans le régime contributif. En renvoyant à ses remarques générales ci-dessus, la Chambre pose la question de savoir si la fixation de ces facteurs anti-cumuls pour le régime de pension public tient suffisamment compte du principe que le service public doit garantir une pension en relation avec le traitement d'activité non seulement à l'ancien titulaire, mais également à ses survivants.

#### Article 51

A l'alinéa 2, il y a lieu de nommer l'autorité qui peut d'office charger le fonctionnaire dont s'agit d'un emploi qu'il est encore apte à exercer. Par ailleurs, la Chambre demande de préciser qu'il doit s'agir "d'un emploi de sa carrière", afin d'éviter des rétrogradations excessives, d'autant moins indiquées que les intéressés, si leur incapacité ne résulte pas d'un accident de service ou d'une maladie professionnelle, ne touchent aucune compensation pour les pertes de capacités dont ils sont victimes.

#### Article VI - Dispositions transitoires

D'une part, la Chambre renvoie à sa demande relative à l'ouverture d'un droit à pension d'orphelin dans les cas où le décès de la mère fonctionnaire est survenu sous le régime actuel.

D'autre part, la Chambre est d'avis que la présente loi prête l'occasion pour rétablir les droits acquis de deux catégories de femmes fonctionnaires ou employés publics que la loi du 25 juillet 1985 a inégalement lésées. Il s'agit, d'une part, de la faculté de se faire payer les droits à pension en formation à l'adresse de "la femme fonctionnaire mariée qui quitte le service sans pouvoir prétendre à pension" (ancien article 16), d'autre part, des veuves en service auprès de l'un des "organismes énumérés à l'article 9 a/3°" à qui la loi du 25 juillet 1985 a réduit la pension à moitié sans égard à leurs droits acquis et les engagements financiers fondés sur ces droits. Pareillement à la présente loi, celle de 1985 aurait dû disposer que l'abolition et la réduction prévues ne s'appliquent qu'aux "risques échus après sa mise en vigueur".

#### Article VII

Selon les vues de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, il n'y a aucune raison qui oblige à la mise en vigueur rétroactive, au 1er janvier 1988, de dispositions négatives que le législateur ne pourra sanctionner qu'au cours de l'année 1988.

Subsidiairement, la Chambre demande de compléter la loi par un ajout obligeant la Trésorerie à échelonner le recouvrement de sommes indûment payées si leur montant dépasse, par exemple, le dixième de la mensualité légalement échue. En effet, à la suite de certaines erreurs d'interprétation que l'administration s'est permises dans le cadre de l'exécution des dernières modifications de la LT, la Trésorerie, en exécution des décisions rectificatives, a retenu sur une

seule mensualité des différences cumulées de six mois. La Chambre a enregistré de nombreuses plaintes à ce sujet. A l'instar de ce qui se pratique dans le secteur communal, l'arrangement avec la victime de pareils erreurs d'un plan de recouvrement échelonné serait indiqué si la somme à rembourser dépasse la partie "saisissable" de la mensualité de traitement.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 février 1988.

Le Secrétaire,



Le Président,

