

**A-3859/23-10**

Doc. parl. n° 8165



**CHFEP**

Chambre des fonctionnaires  
et employés publics

# A V I S

du 17 mars 2023

sur

**le projet de loi portant mise en œuvre des points 3, 4 et 11 de l'accord salarial dans la fonction publique du 9 décembre 2022 et portant modification:**

- 1° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, et**
- 2° de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État**

Par dépêche du 27 février 2023, 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.

Le projet en question a pour objet principal de transposer dans la législation applicable dans la fonction publique étatique trois mesures de l'accord salarial conclu le 9 décembre 2022 entre le gouvernement et la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP), à savoir:

- l'augmentation de 5 points indiciaires des majorations d'échelon pour postes à responsabilités particulières;
- l'augmentation de 15% à 30% du pourcentage limite de majorations d'échelon pour postes à responsabilités particulières;
- l'introduction dans les groupes de traitement et d'indemnité B1 d'une prime de brevet de maîtrise et d'une prime de brevet de technicien supérieur (BTS).

Toutes ces mesures prendront effet au 1<sup>er</sup> juillet 2023.

Concernant l'augmentation de 5 points indiciaires des majorations d'échelon pour postes à responsabilités particulières, la Chambre des fonctionnaires et employés publics apprécie que cette mesure soit également appliquée à la majoration d'échelon pour fonctions dirigeantes (article 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, du projet de loi sous avis) ainsi qu'aux majorations d'échelon pour les fonctions de secrétaire de direction et de secrétaire personnel des membres du gouvernement (article 2, points 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>).

Pour ce qui est de l'augmentation à 30% du pourcentage limite de majorations d'échelon pour postes à responsabilités particulières, le projet de loi procède à une adaptation de la terminologie à l'article 16 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, la limite en question s'appliquant désormais au nombre de majorations d'échelon et non plus au nombre de postes à responsabilités particulières.

Il en découle que le nombre de postes à responsabilités particulières peut être plus élevé que celui de majorations d'échelon. En théorie, dorénavant tous les postes au sein des administrations pourraient même être des postes à responsabilités particulières à condition de le prévoir aux organigrammes, puisqu'il n'y a plus de limite légale pour la création de tels postes, mais plus aucune majoration d'échelon pourrait le cas échéant être accordée aux agents occupant de tels postes. L'affirmation reprise au commentaire de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi et selon laquelle la possibilité que le nombre de postes



figurant dans un organigramme soit plus élevé que celui des majorations d'échelon « *deviendra moins probable avec l'augmentation de la limite à 30%* » ne fait guère de sens, à moins que les auteurs du texte aient voulu prévoir que l'organigramme pourra comporter plus de postes à responsabilités particulières que de majorations d'échelon, mais que lesdits postes devront seulement être occupés en fonction des majorations d'échelon disponibles, compte tenu de la limite de 30%. Une telle volonté ne ressort cependant pas du tout du texte de l'article 16 susvisé, tel qu'il est modifié par le projet de loi.

La modification projetée pose donc problème, les organigrammes des administrations pouvant conférer des postes à responsabilités particulières à des agents sans que ces derniers bénéficient des majorations d'échelon pour postes à responsabilités particulières. Or, selon la législation telle qu'elle est actuellement appliquée, l'octroi d'un poste à responsabilités particulières entraîne automatiquement l'octroi d'une majoration d'échelon.

Qui plus est, d'après le nouveau texte, des conditions suivant lesquelles les majorations d'échelon pour postes à responsabilités particulières seraient attribuées ne sont déterminées nulle part, de sorte que l'octroi de ces majorations d'échelon serait donc totalement discrétionnaire, ce qui risque de mener à des abus.

De l'avis de la Chambre, chaque agent occupant un poste à responsabilités particulières doit bénéficier de la majoration d'échelon afférente. À défaut, le texte risque de créer une inégalité de traitement entre des agents qui se trouvent dans la même situation, ce qui n'est pas conforme à l'article 10bis, paragraphe (1), de la Constitution.

Au vu des observations qui précèdent, la Chambre demande avec insistance de maintenir dans la teneur actuelle le libellé de l'article 16, concernant la référence au nombre de postes à responsabilités particulières et elle s'oppose à la modification projetée sur ce point. Selon les informations à sa disposition, une telle modification n'a jamais fait l'objet des discussions ayant mené à l'accord salarial du 9 décembre 2022.

Ces remarques valent également pour l'article 29 de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État.

D'après le dossier sous examen, l'augmentation de 15% à 30% du pourcentage limite de majorations d'échelon pour postes à responsabilités particulières n'est pas réalisée pour les dispositions figurant actuellement à l'article 16, paragraphe (3), lettres a) et b), de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, puisque ces dispositions « *seront supprimées avec effet au 1<sup>er</sup> juillet 2022 par le biais du projet de loi n° 8040 ('harmonisation des carrières inférieures')* ».

La Chambre signale que cette façon de faire implique que la future loi découlant du projet de loi n° 8040 soit votée et publiée avant le 1<sup>er</sup> juillet 2023, date de l'entrée en vigueur des mesures prévues par le projet de loi sous avis. À défaut, l'application de

ces mesures créera un problème d'inégalité de traitement pour les agents visés par les dispositions susmentionnées.

Le projet sous avis se propose par ailleurs de remplacer à l'article 16 précité les dispositions traitant de la procédure d'attribution des postes à responsabilités particulières auprès de la magistrature et de supprimer au même article les dispositions désuètes relatives aux grades de substitution M4bis, M3bis et M2bis pour la magistrature.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que le pourcentage limite de majorations d'échelon pour postes à responsabilités particulières soit porté à 30% de l'effectif des magistrats classés aux grades M2, M3 et M4. Cette modification constitue non seulement une suite de l'accord salarial signé le 9 décembre 2022 entre le gouvernement et la CGFP, mais, selon les informations à la disposition de la Chambre, elle fait également écho à une revendication formulée depuis un certain temps déjà par la représentation du personnel de la magistrature et visant à mettre fin à une inégalité existant entre la magistrature et d'autres carrières étatiques.

La Chambre approuve en outre le transfert du pouvoir d'attribution des majorations d'échelon au Conseil national de la justice (CNJ), dès lors que ce pouvoir entre dans les compétences de ce nouvel organe, telles que définies notamment à l'article 17 de la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice.

Le projet de loi sous avis prévoit de libeller comme suit le dernier alinéa de l'article 16, paragraphe (5), de la loi précitée du 25 mars 2015: « *Sur avis motivé des chefs de corps, le Conseil national de la justice détermine les magistrats pouvant bénéficier d'une majoration d'échelon* ».

La Chambre estime qu'il faut préciser que le CNJ prendra en cette matière une « *décision motivée* », afin de permettre ainsi au CNJ de déterminer, au fur et à mesure des décisions qu'il sera amené à prendre, les critères permettant d'identifier les postes éligibles. Il appartiendrait alors d'abord aux différents chefs de corps de repérer et de relever les éléments qui, à leur avis, caractérisent un poste à responsabilités particulières au sein de leur juridiction/parquet, et il reviendrait ensuite au CNJ de trancher, le cas échéant, la question de la localisation des postes à responsabilités particulières au sein d'une filière, voire au sein d'une juridiction ou d'un parquet, en se prononçant dans sa décision sur la nature et la pondération des critères à retenir.

Quant à la suppression des grades de substitution et leur remplacement par le concept de majoration d'échelon, la Chambre souligne que cette mesure ne devra en aucun cas avoir pour effet de remettre en cause les droits acquis des magistrats actuellement classés dans un grade de substitution. Par ailleurs, comme les grades de substitution constituent un mécanisme distinct de la majoration d'échelon, il faudra aussi s'assurer que cette mesure n'impliquera pas de changement au niveau des droits à pension des magistrats concernés. Des dispositions transitoires et/ou compensatoires devront le cas échéant être prévues.

L'introduction dans les groupes de traitement et d'indemnité B1 d'une prime de brevet de maîtrise et d'une prime de brevet de technicien supérieur (BTS) appelle plusieurs observations de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

D'abord, la Chambre fait remarquer que les primes en question devraient également être accordées aux détenteurs d'un titre ou d'un diplôme reconnu comme équivalent aux brevets de maîtrise et de technicien supérieur par la législation nationale relative à la reconnaissance des qualifications de l'enseignement supérieur. Il en est ainsi notamment des titres et diplômes sanctionnant une formation d'au moins deux années complémentaires (« *cycle court* ») après l'obtention d'un diplôme de fin d'études secondaires (ou équivalent) et délivrés avant l'introduction du BTS en 1990 par exemple.

Dans ce contexte, la Chambre se demande d'ailleurs si tous les titres et diplômes délivrés par le Ministère de l'Éducation nationale ainsi que tous les titres et diplômes de l'enseignement supérieur reconnus au Luxembourg ne devraient pas aussi être reconnus au sein de la fonction publique.

Ensuite, la Chambre s'interroge sur la procédure applicable au moment de l'application de la nouvelle disposition légale. Est-ce que les agents détenteurs des diplômes concernés devront effectuer une demande (écrite) pour obtenir les primes? À quelle autorité ou personne une telle demande devrait-elle être adressée (supérieur hiérarchique, chef d'administration, ministre du ressort, ministre de la Fonction publique)? Quels sont les délais à respecter en la matière? Quid en cas de refus de l'octroi des primes? Que se passe-t-il en cas de changement de poste ou d'administration? L'agent devra-t-il formuler une nouvelle demande dans ce cas? Le dossier sous avis ne fournit pas de réponses à toutes ces questions.

La Chambre relève par ailleurs que le dossier sous avis ne comporte pas de précision quant au caractère pensionnable des nouvelles primes. À noter que la prime de brevet de maîtrise qui est actuellement prévue, pour les artisans et artisans dirigeants du groupe de traitement D1, à l'article 24, paragraphe (1), de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État est pensionnable selon les dispositions légales relatives aux régimes de pension spécial (article 60, point 6, de la loi modifiée du 3 août 1998) et spécial transitoire (article 57, point 5, de la loi modifiée du 25 mars 2015). À défaut de précision quant au caractère pensionnable, les nouvelles primes prévues par le texte sous avis ne seront donc pas pensionnables. Il en est d'ailleurs de même concernant la prime de doctorat prévue au paragraphe (2) de l'article 24 susvisé. Il est incompréhensible pour la Chambre, et pour les agents concernés, pourquoi certaines primes sont pensionnables, alors que d'autres, de nature identique, ne le sont pas.

En ce qui concerne la prime de brevet de maîtrise, la Chambre tient à réitérer en outre certaines remarques qu'elle avait déjà présentées dans son avis n° A-3736 du 12 décembre 2022 sur le projet de loi n° 8040 sur l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'État.

L'article 9 de ce projet de loi prévoit de supprimer la prime de brevet de maîtrise qui existe actuellement pour les artisans et artisans dirigeants du groupe de traitement D1, tandis que le texte sous avis prévoit d'introduire une telle prime pour les agents B1, ce qui est pour le moins paradoxal.

Selon le commentaire des articles joint au projet de loi n° 8040, « *les artisans seront intégrés dans le groupe de traitement C1 et (...), partant, la prime visée accordée pour les artisans du groupe de traitement D1 ne sera plus due* ». Ledit commentaire précise par ailleurs que « *ce principe est conforme aux dispositions de l'accord entre le Gouvernement et la délégation représentant les agents des carrières inférieures au sein de la CGFP* ».

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle qu'elle s'étonne de ces affirmations.

En effet, la suppression de la prime en question n'est pas expressément prévue par l'accord sur l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'État, signé le 14 janvier 2022 entre le gouvernement et la CGFP. Cet accord se limite à énoncer que « *les fonctionnaires du groupe de traitement D1 qui, la veille de l'entrée en vigueur de la future loi, bénéficient de la prime de brevet de maîtrise, continueront à en bénéficier aussi longtemps qu'ils resteront classés dans le nouveau groupe de traitement C1* ». Cette disposition de l'accord n'a que pour effet de garantir la continuation du versement de la prime aux agents concernés actuellement classés dans le groupe de traitement D1, groupe qui disparaîtra avec la réforme projetée.

Toutefois, elle n'empêche pas le maintien de la prime pour les artisans détenteurs d'un brevet de maîtrise qui seront à l'avenir classés dans le groupe de traitement C1. Le simple fait que le groupe de traitement D1 n'existera plus à l'avenir et que la fonction d'artisan sera reclassée dans le groupe C1 ne doit pas avoir pour conséquence de supprimer la prime.

En effet, la prime en question n'est pas liée à un groupe de traitement spécifique. Elle est attachée à la fonction d'artisan et surtout à la condition d'être détenteur d'un brevet de maîtrise. Elle était déjà prévue par la législation applicable avant l'entrée en vigueur des textes relatifs aux réformes de 2015 dans la fonction publique, la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État soumettant l'octroi de la prime aux artisans à la seule condition d'être détenteur d'un brevet de maîtrise, sans autre référence à la carrière.

La suppression de la prime de brevet de maîtrise pour les agents D1 a pour conséquence de dévaloriser la détention d'un brevet de maîtrise dans la fonction publique. Les artisans sans brevet de maîtrise et les artisans détenteurs d'un brevet de maîtrise sont mis sur un pied d'égalité, ce qui fait qu'il n'existe plus aucun encouragement pour obtenir un tel brevet, au cours de l'exercice des fonctions notamment. Cela peut également avoir des conséquences néfastes en matière de recrutement de personnel qualifié dans la carrière concernée.

La prime de brevet de maîtrise existe d'ailleurs aussi pour d'autres fonctions dans le secteur public. Ainsi, elle est notamment prévue par l'article 25 de la Convention collective des salariés de l'État pour les salariés du groupe de salaire E ayant un brevet de maîtrise (10 points indiciaires), ou encore par l'article 27 de la Convention collective de travail pour les salariés du secteur d'aide et de soins et du secteur social (SAS) pour le personnel détenteur d'un tel brevet (15 points indiciaires).

Au vu de ces considérations, la Chambre des fonctionnaires et employés publics réitère sa demande de maintenir la prime de brevet de maîtrise pour tous les artisans détenteurs d'un tel brevet, à savoir pour ceux qui sont actuellement classés dans le groupe de traitement D1 et qui seront reclassés dans le groupe C1, ainsi que pour ceux qui seront recrutés dans cette carrière après la date d'entrée en vigueur des mesures prévues par le projet de loi n° 8040.

Finalement, la Chambre fait encore remarquer que toutes les adaptations prévues par le texte sous avis devront également être mises en œuvre dans le secteur communal, et cela concomitamment avec leur application auprès de l'État pour ne pas désavantager les agents communaux par rapport à leurs collègues auprès de la fonction publique étatique.

Pour le reste, dans la mesure où les dispositions du projet de loi sous examen sont conformes à ce qui a été retenu dans l'accord salarial du 9 décembre 2022, la Chambre des fonctionnaires et employés publics y marque son accord, sous la réserve expresse des remarques qui précèdent, et l'adaptation de la terminologie relative aux postes à responsabilités particulières mise à part, adaptation à laquelle la Chambre s'oppose.

*(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 mars 2023.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF