



**Etude CNFPT - EUROPA**  
**Les fonctions publiques locales en Europe**  
**- Luxembourg**

**Jean-Luc BODIGUEL**  
**Directeur de recherche au CNRS,**  
**Vice-Président du Conseil Scientifique d'EUROPA**

# LUXEMBOURG

## - Sommaire -

### **I - Système politique et administratif**

#### ***I-1. Structures nationales***

##### *I-1.1. Caractéristiques étatiques.*

- Données géographiques (superficie, habitants, densité)
- Données économiques (PIB, autres, financement)
- Données politiques (*régime, pluripartisme*)
- Données institutionnelles (unitaire, fédéral, décentralisé, déconcentré, sui générés)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

##### *I-1.2. Compétences étatiques.*

- Types d'activités (régaliennes, commerciales, sociales, économiques...)
- Secteur monopolistique. (*activités*)
- Secteur concurrentiel, initiatives privées. (*activités*)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

#### ***I-2. Structures territoriales***

##### *I-2.1. Caractéristiques des institutions territoriales.*

- Données géographiques (nombre, taille, superficie, habitants, densité)
- Données économiques et politiques (PIB, sources de financement, autres, autonomie)
- Données institutionnelles (organisation, structures, contrôle de l'Etat)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

##### *I-2.2. Compétences territoriales.*

- Nature des compétences.
- Domaine des compétences.
- Gestion des compétences (directes, indirectes - délégation contractuelle)
- Finances locales
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

### **II - Système(s) de fonction(s) publique(s)**

#### ***II-1. Caractéristiques générales du ou des système(s) de fonction(s) publique(s)***

##### *II-1.1. Système de carrière ou d'emploi (statut ou droit commun du travail – textes principaux).*

##### *II-1.2. Effectifs des agents publics (nationaux et/ou locaux) : (nombre, âge, répartition hommes femmes, évolution de l'offre d'emploi, départ à la retraite, répartition des agents par type d'emploi).*

##### *II-1.3. Architecture générale et organisation de la fonction publique locale.*

## ***II-2. Le régime juridique des agents publics locaux***

*II-2.1. Différentes catégories d'agents publics (nationaux et/ou locaux) rencontrés.*

*II-2.2. Recrutement et formation.*

*II-2.3. Avancement et promotion.*

*II-2.4. Rémunération.*

*II-2.5. Droits et obligations (éventuellement, précisez l'existence et le contenu du droit syndical reconnu aux agents locaux).*

## ***II-3. Réformes en cours et tendances actuelles.***

## **III -Système de protection sociale des agents publics locaux**

### ***III-1. Caractéristiques générales du système de protection sociale***

*III-1.1. Principes généraux de base et organisation.*

*III-1.2. Existence ou non de spécificités pour les agents publics locaux, dans la négative description du régime général commun.*

*III-1.3. Dernières évolutions (présentation et analyse critique).*

### ***III-2. Présentation des principaux risques de sécurité sociale***

*III-2.1 Maladie.*

*III-2.2 Maternité et charges de famille.*

*III-2.3 Risques professionnels.*

*III-2.4 Vieillesse.*

### ***III-3. Présentation et apport des dernières réformes***

**I- SYSTEME POLITIQUE ET ADMINISTRATIF****I-1. Structures nationales***I-1.1. Caractéristiques étatiques*

La superficie du Luxembourg est de 2 586 km<sup>2</sup>. Elle est enclavée entre l'Allemagne, la Belgique et la France.

**- Données démographiques**

<b>Habitants</b>	459 900 habitants en 2006 dont 277 700 luxembourgeois et 181 800 étrangers, soit 39,6 % de la population ; 476 000 en 2007
<b>Densité</b>	176 hab / km <sup>2</sup>
<b>Origine ethnique</b>	38 % de la population est d'origine étrangère
<b>Langue officielle</b>	le luxembourgeois et le français mais l'allemand est aussi utilisé
<b>Principales villes</b>	Luxembourg 83 000 hab. avec son agglomération en 2007

**- Données économiques (PIB, autres, financement)**

<b>PIB</b>	27,2 Mds € (2006)
<b>Taux de croissance</b> (moy. ann.)	2,2 % en 2004 ; 6,2 % en 2006
<b>PIB/hab</b>	56 100 € en 2004; 71 500 € en 2006
<b>PIB</b>	27,2 milliards d'euros en 2006
<b>Inflation</b>	2004-2005 : 2,5 % ; 3 % en 2006
<b>Dépenses publiques totales/PIB</b>	45,9 % en 2004 ; 46,4 % en 2005
<b>Investissement public /PIB</b>	5 % (2004)
<b>Dette publique/PIB</b>	7,5% en 2004 ; 6,8 % en 2006 (Indicateurs économiques internationaux <i>Le Monde</i> /Eurostat) ou 2 254,7 millions d'euros en 2006
<b>Dette extérieure/PIB</b>	Nd
<b>Monnaie locale</b>	euro (€)

**- Données politiques (régime, multipartisme)**

Le Luxembourg est une démocratie parlementaire sous la forme d'une monarchie constitutionnelle, dont la Couronne est héréditaire dans la famille de Nassau. Il a acquis le statut de Grand-Duché par le traité de Vienne en 1815 et est devenu indépendant par le traité de Londres du 19 avril 1839. En 1867, il devient un Etat neutre avec la garantie de la plupart des pays européens de l'époque. La constitution date de 1868. Le Grand-Duc détient le pouvoir exécutif, il désigne le chef du gouvernement pour cinq ans.

- **Données institutionnelles** (*unitaire, fédéral, décentralisé, déconcentré, sui générés*)

C'est un Etat unitaire monocaméral. Le pouvoir législatif repose sur l'action conjointe de la Chambre des députés, du Gouvernement et du Conseil d'Etat. Elle est composée de soixante députés élus pour cinq ans. Les élections législatives se déroulent le même jour que les élections européennes. Dans le système monocaméral luxembourgeois, le Conseil d'Etat exerce une influence modératrice d'une seconde assemblée législative. Il est obligatoirement appelé à émettre son avis sur l'ensemble de la législation. Aux dernières élections ((13 juin 2004), sept partis ont présenté des candidats et quatre ont obtenu des sièges à la Chambre des députés : le CSV (parti chrétien social, 24 sièges) ; le LSAP (parti social démocrate, 14 sièges) ; le DP (parti démocratique, 10 sièges) ; les Verts (7 sièges).

Les élections communales ont lieu tous les six ans au système majoritaire dans les communes de moins de 3 000 habitants et au scrutin proportionnel de liste dans les autres.

- **Organisation et évolution, grandes réformes actuelles**

Les dynamiques liées à l'eupéanisation et à l'internationalisation, le maintien de la compétitivité de l'Etat et l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des actions publiques sont les moteurs des réformes.

*1-1.2.Compétences étatiques*

- **Compétences exercées par l'Etat**

L'Etat s'occupe d'abord de la sécurité tant extérieure qu'intérieure. Dans le domaine de la défense, l'action de l'Etat est appelée de plus en plus à s'inscrire dans le cadre de la coopération européenne. En ce sens, le projet de réorganisation de l'armée actuellement en cours, a deux objectifs majeurs : conférer à l'armée la stabilité nécessaire pour planifier les missions internationales à l'avance et renforcer les possibilités de formation offertes aux jeunes soldats.

En matière de la justice, l'Etat s'efforce de développer les moyens tant humains que matériels pour satisfaire aux évolutions sociétales. Ces développements sont de nature à réduire les délais des procédures, parfois excessifs, s'agissant surtout de la justice pénale (délais d'instruction). L'éducation et également dans son domaine.

Néanmoins, il existe aussi une tendance depuis la dernière décennie de déléguer à de organismes de droit privé de manière unilatérale ou contractuelle la gestion d'activités de service public dans de nombreux domaines.

Dans le domaine (conventionné) sanitaire, social, socio-éducatif et culturel, l'émergence de nouveaux besoins a conduit l'Etat à déléguer par voie de convention la gestion des services publics. La convention passée avec l'Etat couvre l'essentiel des frais de personnel, des frais administratifs et une partie importante des frais d'investissement.

Aussi dans le domaine administratif, l'Etat a eu recours à des formes de droit privé, qu'il s'agisse de sociétés anonymes (où il détient la quasi totalité du capital) pour la gestion du permis de conduire à point ou pour le contrôle technique

- **Secteur monopolistique**

Il n'existe plus de secteur monopolistique

- **Secteur concurrentiel, initiatives privées**

Au Luxembourg, l'Etat est un acteur économique important qui détient des participations dans des entreprises privées. Il est fortement impliqué dans certains secteurs en tant qu'actionnaire et notamment :

- dans le secteur financier : L'Etat est propriétaire de la Caisse d'Epargne (BCCE) et, à travers la Société Nationale de Crédit et d'Investissement, il détient de multiples participations toujours minoritaires, dans les entreprises privées. Il détient aussi une participation significative dans le domaine sidérurgique.
- dans la communication, qu'il s'agisse de RTL, de la Société européenne des Satellites ou de la Poste et Télécommunication.
- dans les Transports (LUXAIR, Cargolux, CFL).

- **Libéralisation sous l'effet du droit communautaire**

Le Luxembourg a été conduit à démanteler les anciens monopoles publics. Le service universel des télécommunications a été réformé par la loi du 21 mars 1997 et le règlement grand-ducal du 26 mai 1998, l'organisation du marché de l'électricité par la loi du 24 juillet 2000, celle du 15 décembre 2000 a porté sur les services postaux et les services financiers postaux et la loi du 6 avril 2001 sur l'organisation du marché du gaz naturel.

## - Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

La réforme des services de sécurité en 1999 (fusion des services de gendarmerie et de police), semble avoir donné pleine satisfaction en permettant à l'Etat d'assurer de manière plus rationnelle et plus efficace cette fonction essentielle.

### I-2. Structures territoriales

#### I-2.1. Caractéristiques des institutions territoriales

Le Luxembourg ne connaît ni provinces, ni départements. La seule subdivision politique du territoire se fait au niveau des communes. La commune possède une personnalité juridique, elle gère ses biens et perçoit les impôts par l'intermédiaire de représentants locaux, sous contrôle du pouvoir central représenté par le Ministre de l'Intérieur.

Pour certains services publics tels que l'administration de l'emploi, l'administration du cadastre et l'administration d'Etat civil, il existe des organismes déconcentrés au niveau local.

#### - Données géographiques (*nombre, taille, superficie, habitants, densité*)

	Degré de coopération supra communale	Niveau 2 (départemental ou provincial. Niveau intermédiaire)	Niveau 3 (Régional ou entités autonomes / fédérées)
Nom générique : Communes	Formes juridiques de coopération (les énumérer) : Districts	Nom générique :	Nom générique :
Nombre : 116	Nombre : 3	Nombre :	Nombre :

Le Luxembourg est constitué de trois districts, de douze cantons et 116 communes. Les chefs-lieux des districts sont établis à Luxembourg, Diekirch et Grevenmacher. Le district de Luxembourg regroupe les cantons de Capellen, Esch-sur-Alzette, Luxembourg et Mersch. Le district de Diekirch se



compose des cantons de Clervaux, de Diekirch, de Redange de Wiltz et de Vianden. Le district de Grevenmacher comprend les cantons d'Echternach, de Grevenmacher et de Remich.

Les cantons ne jouent un rôle que durant les élections législatives nationales (circonscriptions électorales). Des 116 communes, 12 ont le statut de ville. Seules les communes sont des collectivités territoriales. En dehors de la capitale, aucune ville n'a plus de 50 000 habitants, 6 communes ont de 10 000 à 50 000 habitants, 14 ont de 5 000 à 10 000 habitants et 97 ont moins de 5 000 habitants. La taille moyenne des communes est de 3 740 habitants.

- **Données économiques et politiques** (*PIB, sources de financement, autres, autonomie*)

Les dépenses du secteur public local sont de 5,7 % du PIB, celles d'investissements de 1,9 %. La dette est de 2,2 % (2000)

- **Données institutionnelles** (*organisation, structures, contrôle de l'Etat*)

Il y a dans chaque district un fonctionnaire nommé par le Grand-Duc et portant le titre de commissaire de district. Les commissariats de districts surveillent d'une façon générale la gestion des administrations communales, les syndicats de communes et les établissements publics sous la surveillance des communes. La compétence des commissaires de district s'étend à toutes les villes et communes de leur ressort, à l'exception de la ville de Luxembourg, qui reste sous l'autorité directe du Ministre de l'Intérieur.

En raison de la petite taille des communes, il existe la possibilité de s'associer à deux ou plusieurs communes sous forme d'un syndicat de communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt communal. Il s'agit en effet d'œuvres et de services rentrant dans la compétence communales, mais qui sont réalisés en commun par plusieurs collectivités locales parce que chaque commune prise isolément ne dispose pas des ressources nécessaires pour y pourvoir à elle seule.

La loi confère aux syndicats de communes le caractère d'établissement public investi de la personnalité juridique.

Le **conseil communal** comprend toujours un nombre impair de conseillers proportionnel au nombre d'habitants. Il y a 7 conseillers pour les communes de moins de 1 000 habitants, 9 dans celles comptant de 1 000 à 2 999 habitants, 11 dans celles de 3 000 à 5 999, 13 dans celles de 6 000 à 9 999, 15 dans celles de 10 000 à 14 999, 17 dans celles de 15 000 à 19 999 et 19 dans les communes de 20 000 et plus ainsi que 27 dans la capitale. Les conseillers communaux sont élus pour six ans, au système majoritaire dans les communes de moins de 3 000 habitants et au scrutin

proportionnel de liste dans les autres, selon la taille de la commune. Les séances du conseil sont présidées par le bourgmestre. Les élections ont lieu tous les 6 ans.

Le **collège du bourgmestre et des échevins** constitue l'exécutif de la collectivité. Il comprend le bourgmestre qui en est président de droit et de 2 à 6 échevins selon la population de la commune. Les membres du collèges sont obligatoirement issus du conseil communal. Le bourgmestre est nommé et révoqué par le Grand-Duc. Les échevins des villes sont également nommés par le Grand-Duc, alors que ceux des communes le sont par le ministre de l'Intérieur, généralement sur proposition du conseil.

Le collège est chargé de l'instruction des affaires soumises au conseil communal ainsi que de la gestion de l'administration locale. Il est aussi officier de l'état civil.

Les communes sont soumises à des contrôles administratifs et budgétaires. Le contrôle administratif des actes des communes est assuré par le Grand-Duc, le ministre de l'Intérieur, ainsi que par les commissaires de districts (fonctionnaires de l'Etat nommés par le Grand-Duc). La ville de Luxembourg est sous l'autorité directe du ministère de l'Intérieur. La tutelle administrative sur les communes comprend une tutelle a priori sur un certain nombre d'actes expressément énumérés par le législateur (par exemple institution ou suppression de taxes communales, acquisitions d'immeubles ou projets de construction, grosses réparations dépassant un certain seuil, tarifs des services, emprunts et garanties d'emprunt au delà d'un certain montant). Elle comprend aussi une tutelle générale a posteriori qui permet l'annulation par le Grand-Duc ou la suspension par le ministère de l'Intérieur d'un acte contraire à la loi ou incompatible avec l'intérêt général. Ces décisions doivent être motivées. La tutelle budgétaire est effectuée par les commissaires de district et le ministère de l'Intérieur à trois moments distincts : d'abord lors de l'adoption du budget qui doit être transmis au commissaire de district et qui est définitivement arrêté par le ministère de l'Intérieur après avoir été éventuellement ajusté ; en cours d'exercice par le collège du bourgmestre et des échevins qui vérifie la comptabilité du receveur, par le ministère de l'Intérieur qui contrôle la comptabilité communale et par les commissaires de districts qui s'assurent de l'administration régulière des biens ; et en fin d'exercice, c'est le ministre de l'Intérieur qui arrête définitivement les comptes après les avoir, éventuellement, redresser s'ils n'étaient pas conformes.

#### **- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles**

La loi électorale du 18 février 2003 permet aux étrangers qui, au Luxembourg, sont électeurs et éligibles aux élections locales dès lors qu'ils ont résidé au moins cinq ans sans le pays de voter sans perdre le droit de vote dans leur pays d'origine.

### ***1-2.2. Compétences territoriales***

#### **- Nature des compétences**

Les communes possèdent de larges compétences dans l'ensemble des domaines relevant des affaires communales, limitées à leur ressort territorial. Elles disposent de compétences obligatoires, dont certaines sont déléguées par l'Etat (éducation, état civil) et de compétences facultatives (transports, santé, services sociaux). L'exercice de certaines compétences est partagé avec l'Etat.

Les compétences communales sont principalement les suivantes : Représentation de l'Etat ; Etat civil ; Pouvoir de police ; enseignement primaire ; Aménagement du territoire ; Assistance publique ; culture et sports ; gestion de l'eau, des déchets. Certains relèvent exclusivement des communes, telles que surtout le pouvoir de réglementation et de police et l'état civil et les inhumations.

#### **- Domaine des compétences**

<b>Secteurs/Décideurs</b>	<b>Commune</b>
Etat civil	X
Maintien de l'ordre public	X
Foncier, urbanisme	
Eau, assainissement	X
Déchets ménagers	X
Distribution de l'énergie	X
Transports urbains	X
Voirie	X
Espaces verts	X
Logement	
Santé *	X
Services sociaux	X
Education **	X
Culture	X
Sports et loisirs	
Développement économique	

\* Santé : Les hôpitaux à but non lucratif appartiennent et sont administrés soit par des collectivités locales, soit par des organisations à but non lucratif. Les investissements hospitaliers sont du ressort de l'Etat

\*\* Education : Les communes assurent l'entretien des écoles (préscolaires et primaires) et financent un tiers de la rémunération des enseignants. rémunérations des enseignants

- **Gestion des compétences** (*directes, indirectes - délégation contractuelle*)

Il est actuellement question d'ouvrir aux communes la possibilité de créer des « sociétés d'économie mixte locales » associant capitaux publics (communaux ou étatiques) et capitaux privés pour réaliser des opérations d'aménagement de construction ou de développement économique. Il s'agirait d'élargir les possibilités offertes aux communes par la loi du 13 décembre 1988 (modifiée en 2001) sur les syndicats de commune, ainsi que de créer des établissements publics locaux et d'assouplir le cadre législatif et réglementaire sur les marchés publics.

- **Finances locales** (recettes, recettes fiscales, dotations, autres recettes, emprunt local)

Les dépenses locales s'élèvent à 1,5 milliard d'euros en 2003 soit environ à 3 300 euros par habitant. Les dépenses locales d'investissement (512 millions d'euros) représentent 43,5 % de l'ensemble des dépenses publiques d'investissement.

En 2003, les impôts locaux s'élèvent à 586 millions d'euros et représentent 39,4 % des recettes locales hors emprunts. La fiscalité locale repose principalement sur deux impôts :

**L'impôt commercial communal**, basé sur les bénéfices d'exploitation des entreprises, des artisans et des commerçants procure 30 % des recettes communales hors emprunt. Perçu par l'Etat pour le compte des communes, son produit ne leur est pas reversé intégralement. Il fait l'objet d'une péréquation intercommunale (dans le cadre du fonds de participation) qui repose sur le principe selon lequel le bénéfice d'une entreprise est réalisé par des salariés qui peuvent résider sur le territoire d'autres communes. Les communes peuvent fixer le coefficient multiplicateur qui s'applique à la base, mais dans une fourchette limitée, comprise entre 200 et 300 % de la base.

**L'impôt foncier**, perçu sur la base de la valeur unitaire de toute propriété immobilière bâtie ou non bâtie, qui représente 2 % des recettes communales hors emprunt. Les communes sont libres d'en déterminer les taux.

Les communes peuvent prélever d'autres impôts, mais l'institution de nouvelles taxes n'est possible que pour faire face à des dépenses générales du budget communal et après approbation préalable du Grand-Duc (taxe d'infrastructure, surtaxe sur les mutations immobilières, taxe sur les résidences secondaires, taxes sur les chiens, taxes sur les jeux).

Les communes bénéficient d'une partie du produit des impôts de l'Etat, via le Fonds communal de dotation financière. Mis en place en 1987 pour doter les communes de transferts de fonctionnement non affectés, ce fonds leur assure des ressources à la fois stables et libre d'emploi. Il procure aux communes 28 % de leurs recettes hors emprunt. Il est constitué de 18 % du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de 10 % du produit de la TVA et de 20 % du produit de la taxe sur les véhicules. Le produit de ce Fonds est réparti entre les communes en fonction de leur superficie, de leur nombre d'habitants et de leur densité.

L'Etat accorde en outre aux communes des aides au fonctionnement (allocations de l'Etat) ou à l'investissement (subsidés d'investissements) affectés à des opérations spécifiques (écoles, routes, distribution d'eau potable...). Ces aides procurent aux communes 8 % de leurs recettes hors emprunt.

Les communes peuvent recourir à l'emprunt pour financer des dépenses d'investissement. Au-delà d'un certain seuil, le recours à l'emprunt requiert l'approbation du ministère de l'Intérieur qui apprécie la situation financière de la commune. Le recours aux émissions obligataires est possible mais rare en pratique (5 %, exercice 1999).

#### - **Organisation et évolution, grandes réformes actuelles**

Bon nombre de communes très petites (c'est-à-dire au-dessous de 10 000 habitants) et éprouvent des problèmes à prester les services de base : accueil dans les écoles, mise à disposition de réseaux de canalisation, voirie performants, mais aussi infrastructures sportives et culturelles adéquates. Dans ce contexte, des discussions sont en cours pour mettre en œuvre une réforme territoriale administrative ayant pour but des communes plus performantes. Dans plusieurs domaines, l'Etat pourrait se retirer d'activités qu'il exerce encore en particulier dans la gestion de certains services sociaux (besoin en matière de crèche, de foyers de jour, d'aide sociale), dans la protection de l'environnement, le logement, la politique culturelle, touristique, des sports et des loisirs ; en outre les communes devraient pouvoir jouer un rôle accru dans le développement des transports en commun.


Ces discussions portent en particulier sur la régionalisation de l'exercice de certaines compétences, telles que l'aménagement du territoire, le logement, les transports, le développement économique local, l'élimination des déchets, etc.

Ce projet de régionalisation est déjà inscrit dans le programme directeur de l'aménagement du territoire, qui prévoit 6 régions au Luxembourg, caractérisé par 4 plans sectoriels majeurs comprenant le logement, le transport, les grands ensembles paysagers et les zones d'activités.

Une solution consisterait à rassembler les petites communes, soit par des fusions (ce qui a déjà été le cas pour quatre d'entre elles) soit par des communautés de communes.

Un autre instrument qui est actuellement discuté dans ce cadre est la création d'établissements publics locaux. Actuellement, les seuls établissements publics communaux qui existent sont les offices sociaux, les hospices civils et les fabriques d'église. LA création de telles institutions permettrait selon certains experts, de mieux gérer les flux financiers du national vers le local.

Il est aussi envisagé d'alléger la tutelle de l'Etat sur les communes par la suppression du double degré de contrôle opéré par les services des commissariats de district et par ceux du ministère de l'Intérieur, ce qui serait de nature à contribuer à la simplification des procédures administratives. Le regroupement de ces services dans une structure unique pourrait être envisagée. Il est par ailleurs envisager de réduire la tutelle d'approbation en relevant le plafond des sommes en dessus duquel une approbation est nécessaire.



## II. SYSTEME(S) DE FONCTION(S) PUBLIQUE(S)

### II-1 Caractéristiques générales du ou des système(s) de fonction(s) publique(s)

La fonction publique locale luxembourgeoise correspond au système de carrière. Les caractéristiques principales de ce système sont : nomination à vie, niveau minimum d'études requises dépendant des différentes carrières, recrutement sur examen-concours : Les conditions d'emploi sont fixées unilatéralement dans le statut des fonctionnaires communaux. Le traitement est fixé par règlement grand-ducal par assimilation à celui des fonctionnaires de l'Etat, prédominance de l'ancienneté pour les promotions et les traitements.

#### II-1.1. Système de carrière ou d'emploi

Il n'y a guère de dispositions particulières pour la fonction publique territoriale malgré la loi du 24 décembre 1985 qui a doté les fonctionnaires communaux d'un statut général en traitant de deux domaines, les traitements et les droits, les devoirs et la discipline. Les fonctionnaires sont dans une situation statutaire et réglementaire destinée à assurer leur indépendance vis à vis du collège échevinal ou des organes élus.

Le système qui prévaut, tant à l'Etat que dans les communes, est celui de la carrière construit largement sur le modèle français (loi du 16 avril 1979 modifiée en décembre 1983). Cependant la plus grande partie de la réglementation s'applique aux employés alors que les ouvriers de l'Etat sont régis par une convention collective.

#### II-1.2. Effectifs des agents publics (nationaux et/ou locaux)

Année	Total	Central	Chemins de fer	Local
2002	32 161	22 189		9 972
2005*	31 254	24 227	3 062	3 965

\* STATEC Annuaire statistique 2006

Au 31 décembre 2006, les fonctionnaires d'Etat comptaient 16 500 hommes et 8 351 femmes (*Statnews*, n°22/2007 du 27 avril 2007). Depuis une réglementation du 5 mars 2004, toutes les administrations doivent tendre à l'égalité des sexes en termes de formation, rémunération et promotion.

Catégories	Nombre de fonctionnaires au		
	1.1.2005	1.1.2006	1.1.2007
Administration générale	5 018	5 127	5 115
Magistrature	444	452	461
Force publique	1 807	1 871	1 894
Enseignement	6 667	6 844	7 161
Cultes	276	281	279
<b>Total</b>	14 212	14 575	14 910
Employés	4 342	4 276	4 548
Ouvriers	2 656	2 663	2 631

### *II-1.3. Architecture générale et organisation de la fonction publique locale*

Est fonctionnaire de l'Etat « toute personne investie d'un emploi permanent légalement prévu dans les cadres des services publics de l'administration centrale" (Loi du 23 mars 1958). L'article 1er du statut général des fonctionnaires précise que « la qualité de fonctionnaire de l'Etat est encore reconnue à toute personne qui, à titre définitif et permanent, exerce une tâche complète dans les cadres du personnel des administrations de l'Etat et à la suite d'une nomination par l'autorité investie du pouvoir de nomination à une fonction prévue en vertu d'une disposition législative » (loi du 16 avril 1979 modifiée en décembre 1983).

La qualité d'employé est reconnue à toute personne engagée sous contrat pour une tâche complète ou partielle et à durée déterminée ou indéterminée. Il existe aussi des ouvriers.

## **II-2. Le régime juridique des agents publics locaux**

### *II-2.1. Différentes catégories d'agents publics (nationaux et/ou locaux)*

La qualité de **fonctionnaire** est reconnue à toute personne qui, à titre définitif et permanent, exerce une tâche complète, ou, dans les cas et dans les limites prévues par les dispositions relatives au service à temps partiel, une tâche partielle, dans les cadres du personnel des administrations de l'Etat à la suite de la nomination par l'autorité investie du pouvoir de nomination, à une fonction prévue en vertu d'une disposition législative

Le régime des **employés** est fixé principalement par la loi modifiée du 27 janvier 1972 modifiée et par celle modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail. Malgré la loi de 1972, de nombreuses



dispositions du statut des fonctionnaires s'appliquent aux employés (articles 8 à 16 bis, 18 à 20, 22 à 26, 28 à 31, 31-2 à 38 paragraphe 1<sup>er</sup>, 39 à 42, 44 à 79).

Les **ouvriers** sont liés par une relation contractuelles à l'Etat-employeur. Le contrat collectif s'applique à tous les ouvriers qui exercent une activité soumise au régime des pensions des ouvriers et dont les conditions de travail ne sont pas réglementées spécialement. Des étrangers peuvent être recrutés si l'ordre public le permet. Le contrat de travail ne peut être modifiée qu'avec l'accord de l'ouvrier et du ministre responsable.

Les fonctionnaires, employés et ouvriers communaux sont placés sous l'autorité du collège échevinal. La loi n'énumère que deux personnes nécessaires à la commune : le « secrétaire » et le « receveur ». S'y ajoutent facultativement des « gardes champêtres » et un ou plusieurs « agents municipaux » chargés de constater les infractions en matière de stationnement.

Le « **secrétaire communal** » est nommé, suspendu ou révoqué par le conseil communal. Il est responsable de la rédaction des délibérations, « de la correspondance et des écritures » de la commune dans toutes les opérations dont les autorités communales sont chargées. Il a vocation à prêter assistance « au conseil communal, au collège des bourgmestres et échevins et au bourgmestre ». Le bourgmestre peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, lui déléguer certaines fonctions en matière d'état civil. Dans les communes de plus de 5 000 habitants, la loi prévoit la possibilité d'un « secrétaire adjoint ».

Le « receveur » est chargé de « collecter les recettes communales et « d'acquitter les dépenses ».

## II-2.2. Recrutement et formation

La fonction publique luxembourgeoise locale correspond à un système de carrière classique. Le fonctionnaire est promu selon le principe de l'ancienneté. Par promotion il faut entendre la nomination du fonctionnaire à un grade hiérarchiquement supérieure, tandis que la hiérarchie des grades résulte respectivement de la loi et des règlements grands-ducaux fixant le régime des traitements.

Pour avoir accès à certains grades, un examen spécial est exigé pour la promotion. L'examen de promotion est un examen de classement accessible à tous ceux qui remplissent les conditions exigées telles que l'ancienneté et le niveau d'études. Ces conditions sont fixées par des dispositions légales et réglementaires. Dans le système de la fonction publique luxembourgeoise, il y a séparation de grade et d'emploi, dans le sens que le grade ne dit pas nécessairement quelque chose sur le type d'emploi que le fonctionnaire exerce.

Pour être recruté, l'employé doit remplir les conditions suivantes : être de nationalité luxembourgeoise, jouir des droits civils et politiques, offrir les garanties de moralité requises, satisfaire

aux conditions d'aptitudes requises pour l'exercice de l'emploi, prouver une connaissance adéquate des trois langues administratives. Comme pour les fonctionnaires, dans certains domaines, la condition de nationalité ne s'applique pas aux ressortissants des pays membres de l'Union européenne. Il existe trois niveaux de carrières basés sur les diplômes : le certificat d'études primaires pour la carrière inférieure, de BAC à BAC+3 pour la carrière moyenne et une maîtrise universitaire pour la carrière supérieure. Plusieurs fois par an, le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative organise des examens-concours d'admission au stage.

La **carrière supérieure** comprend les fonctions suivantes : architecte, attaché de direction du gouvernement ou du conseil d'Etat, chargé d'études, chargé d'études-informaticien, conservateur, criminologue, ingénieur, pédagogue, psychologue, secrétaire de légation, sociologue. La **carrière moyenne** comprend : rédacteur gradué et rédacteur, informaticien diplômé, ingénieur technicien, technicien diplômé. La **carrière inférieure** comprend : artisan, cantonnier, concierge, éducateur, expéditionnaire, expéditionnaire technique et expéditionnaire informaticien, garçon de bureau ou de salle, huissier de salle.

La classification des employés est calquée sur celle des fonctionnaires : « l'employé n'est admis à une carrière déterminée que si la condition d'études et celle de l'emploi correspondant sont remplies conjointement sauf les exceptions prévues à l'annexe du règlement général » (art. 22 du règlement général des employés). En ce qui concerne les employés administratifs, ils sont classés en employé de la carrière A, B, B1, C, D et S).

La formation suit immédiatement le recrutement et sa durée, incluse dans une période de stage de trois ans, varie selon le niveau de recrutement. La formation continue existe depuis 1986.. Il existe quatre types de formation :

- Formation préparant les agents aux examens d'admission définitive
- Formation préparant les agents aux examens de promotion
- Organisation de cours spéciaux selon besoin
- Formation en cours de carrière (dispositif de mesure liant la formation continue à l'avancement dans la carrière (idée du *lifelong learning*))

En principe, la formation est obligatoire dans le sens que le fonctionnaire doit certifier la participation dans certains cours soit pour être fonctionnarisé (début de carrière) soit pour avancer dans la carrière, soit pour changer de carrière. Néanmoins, il dispose dans le cadre de la formation continue d'un certain choix concernant les thèmes. Pour le moment, il existe dans le contexte de la modernisation de la formation un projet qui a pour but d'améliorer l'analyse des besoins de formation par l'élaboration de plans de formation. La formation est entièrement financée par le budget de l'Etat. L'objet de la formation est de répondre le mieux que possible aux besoins des différentes

administrations et services qui sont recensés systématiquement. Le catalogue de formation se base dans une très large mesure sur l'analyse de ce recensement.

Les formations initiale et continue sont généralement assurées par l'Institut de formation administrative créé en 1983. Une loi du 15 juin 1999 a réorganisé la formation et remplacé cet Institut par l'Institut national d'administration publique (INAP), placé sous l'autorité du Ministre ayant dans ses attributions la Fonction publique. L'Institut coopère étroitement avec les institutions suivantes : L'*Europäische Rechtsakademie* de Trèves ; l'INAP proposera en outre des stages à l'Ecole nationale d'administration (ENA) et avec d'autres organismes spécialisés dans le domaine de la formation continue. Le principe de base de la formation consiste à lier l'avancement dans la carrière à un certain nombre de conditions de formation continue.

Au cours des dernières années, une place de prédilection est réservée aux séminaires en management, organisation et communication destinés aux jeunes cadres supérieurs. D'autres nouveaux thèmes figurant sur le programme incluent notamment les formations aux TIC, en matière d'égalité de chances, etc.

Les fonctionnaires sont d'abord nommés stagiaires pour deux ans et la formation se fait au cours de ce stage. Il existe un cycle long pour les carrières administratives et un cycle court pour les carrières scientifiques, médicales, techniques, paramédicales et socio-éducatives. Les deux cycles comprennent une part de formation générale, assurée par l'INAP et une formation spéciale, assurée par les administrations auxquels sont affectés les agents, en collaboration avec l'Institut (ce sont des stages d'insertion professionnelle). Le stage est en principe de deux ans mais il peut soit être abrégé pour certaines carrières, soit prolongé jusqu'à un an. L'examen de fin de stage est décisif pour l'admission définitive du stagiaire. Il n'existe actuellement aucun mécanisme du genre « validation des acquis de l'expérience » ou de « reconnaissance de l'expérience professionnelle ».

La formation permanente est a été modifié par un règlement grand-ducal du 27 octobre 2000 ? Il oblige à une formation d'au moins 30 jours avant la promotion dans un grade supérieur

### ***II-2.3. Avancement, promotion et rémunération***

L'avancement se fait par la procédure du changement de carrière, dite de la « carrière ouverte » (loi du 14 novembre 1991). Cette loi fixe les conditions et les modalités de l'accès du fonctionnaire à une carrière supérieure à la sienne. Le fonctionnaire doit présenter une demande écrite au ministre de la Fonction publique et à son chef d'administration un mois au plus tard après la publication de l'examen de promotion de la carrière à laquelle il souhaite parvenir. Le fonctionnaire doit se soumettre à un examen-concours. Il doit avoir au moins dix ans de service depuis l'admission au stage, avoir réussi à l'examen de promotion de la carrière initiale et avoir été retenu par le ministre du ressort sur avis de

la commission de contrôle de la carrière ouverte. La commission de contrôle apprécie le candidat sur la qualité de son travail, son assiduité, sa valeur personnelle et sa capacité à assumer des responsabilités supérieures. Le candidat qui a échoué ne peut se représenter avant trois ans. Un nouvel échec lui interdit de se présenter une nouvelle fois (loi du 14 novembre 1991). Il n'existe pas de système d'évaluation dans la fonction publique.

Il existe une procédure de mobilité interne qui permet aux agents un changement d'administration, ce qui offre une possibilité de réorientation professionnelle sans toucher à la carrière, au rang et au traitement. Ce changement peut être d'office (c'est la changement d'affectation en droit français) ou s'opérer à la demande de l'intéressé. Mais ce droit est soumis à un certain nombre de conditions (vacance, pas de changement de grade ni de carrière, emploi compatible avec l'expérience de l'agent, avoir des raisons motivées et justifiées, ne pas aller à l'encontre de l'intérêt du service d'origine). Le statut des fonctionnaires communaux distingue entre les instruments suivants dans le domaine de la mobilité : mutation avec ou sans changement de résidence (Art 10) ; Changement de service, d'attribution ou d'affectation. Le petit nombre des fonctionnaires limite leur mobilité et il semble qu'il n'existe pas de mobilité entre le secteur public central et le secteur public local. Il en est de même avec le secteur privé.

Les mécanismes de rémunération des fonctionnaires locaux sont fixés par règlement grand-ducal, par assimilation, en principe et accessoires, modalités et délais, à celui des fonctionnaires de l'Etat. Le fonctionnaire a pour la durée de ses fonctions, un droit acquis au traitement dont il jouit en vertu d'une disposition légale. La rémunération du fonctionnaire est liée au niveau de diplôme et au grade (c'est-à-dire à l'ancienneté).

Les traitements et indemnités sont exprimés en points indiciaires et il y a une adaptation périodique aux variations du coût de la vie. Le traitement brut est amputé de 8 % de retenue pour pension, 2,70 % pour la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics, et de 1 % au titre de l'assurance dépendance (l'impôt est retiré à la source). La rémunération est liée à l'avancement en échelon, la majoration d'indice, aux promotions, à l'avancement en traitement. Après 2 ans de service, l'agent accède à l'échelon suivant de son grade. Un an après avoir atteint un échelon d'un grade, l'agent bénéficie d'une majoration de son indice. Par ailleurs, lorsque la carrière normale s'étend sur deux ou plusieurs grades, et à défaut de promotion, l'agent bénéficie d'un avancement au grade immédiatement supérieur après 3 ans de service. Les agents ont droit aux allocations et primes suivantes : allocation de famille (8,1 % du traitement avec des limites inférieure et supérieure), allocation de fin d'année, allocation de repas (110 € par mois) et prime d'astreinte. En outre, il existe la possibilité d'allouer une indemnité spéciale pour un service ou un travail extraordinaire ou si un fonctionnaire est appelé à remplir temporairement des fonctions supérieures en traitement ou à cumuler tout ou partie d'un emploi vacant. Une indemnité spéciale peut aussi être allouée sous forme d'une prime pour récompenser des propositions d'économie et de rationalisation. Les employés

bénéficient des mêmes mécanismes. Il existe 7 groupes de rémunérations : administration, personnel paramédical, éducation, ressources humaines, religion, travail social et éducatif. Les traitements des agents locaux sont assez élevées par rapport aux salaires du secteur privé et surtout pour les jeunes fonctionnaires.

La cessation de fonction intervient par démission volontaire, démission d'office et en raison des dispositions relatives à l'âge. La démission volontaire peut être retardée dans l'intérêt du service sans excéder 3 mois à compter de la date de réception de la lettre de démission. La démission d'office intervient par perte de la nationalité, perte des droits civils et politiques ou mise à la retraite pour des causes autres que celle de la limite d'âge (loi modifiée du 16 avril 1979, art. 38 à 43, et Code pénal, livre 1<sup>er</sup>, art. 11 à 13 et 24)

#### ***11-2.4. Droits et obligations***

Les droits et devoirs des fonctionnaires touchent au cœur même du statut et en constitue le noyau. La relation de travail de tous les agents repose de manière égale sur ces deux piliers. Les droit complètent les devoirs et ces derniers sont conçus comme corollaire indispensable des droits. Le fonctionnaire est tenu de se conformer consciencieusement aux lois et règlements qui déterminent les devoirs que l'exercice de ses fonctions lui impose. Il doit de même se conformer aux instructions du gouvernement qui ont pour objet l'accomplissement régulier de ses devoirs ainsi qu'aux ordres de ses supérieurs. Il est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées ; il doit prêter aide à ses collègues dans la mesure où l'intérêt du service l'exige ; la responsabilité de ses subordonnés ne le dégage pas des responsabilités qui lui incombent. Il est tenu de veiller à ce que les fonctionnaires placés sous ses ordres ou sur lesquels il a une action disciplinaire, accomplissent les devoirs qui leur incombent et le cas échéant, d'employer les moyens de discipline mis à sa disposition.

L'agent public est soumis à un devoir de réserve et d'intégrité dans l'exercice comme en dehors de l'exercice de ses fonctions. Il lui est interdit de révéler les faits dont il obtenu connaissance en raisons de ses fonctions et qui auraient un caractère secret de par leur nature ou de par les prescriptions de ses supérieurs. Il doit s'abstenir de tout fait de harcèlement sexuel ou moral à l'occasion de ses relations de travail. Le fonctionnaire, amené à se prononcer sur une affaire dans laquelle il peut avoir un intérêt personnel de nature à compromettre son indépendance, doit en informer son supérieur.

Il a un devoir de disponibilité, d'indépendance et de neutralité. Aussi, toute activité accessoire doit être autorisé par son ministre sur avis conforme du ministre de la Fonction publique (sauf pour les activité de recherche scientifique, la publication d'ouvrages ou articles, l'activité artistique et l'activité syndicale). De plus toute activité professionnelle exercée par le conjoint doit être déclarée au ministre de la fonction publique. Il lui est interdit d'avoir un intérêt quelconque par lui-même ou par personne interposée dans une entreprise ayant des relations avec son administration (loi du 25 juillet 1990

concernant le statut des administrateurs représentant l'Etat ou une personne morale de droit public dans une société anonyme).

Les agents ont le droit d'association et de représentation. La représentation du personnel est composée de 3 à 11 membres. Ces représentants peuvent se réunir 6 fois par an et la durée des réunions ne peut dépasser 4 heures. Les associations professionnelles peuvent être agréées comme représentation du personnel. Ces associations sont des groupements dont le but exclusif est de défendre les intérêts professionnels de la carrière qu'ils représentent et au nom de laquelle ils agissent (règlement grand-ducal du 5 mars 2004 relatif à la représentation du personnel). Le mandat de parlementaire est incompatible avec la qualité de fonctionnaire, employé, ouvrier exerçant un emploi rémunéré de l'Etat, d'un établissement public soumis à la surveillance du gouvernement, d'une commune, d'un syndicat de communes ou d'un établissement placé sous la surveillance d'une commune (loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat, art. 18-1, paragraphes 1 à 3, loi du 5 août 1968 portant modification des articles 100 et 101 de la loi loi du 31 juillet 1924 concernant la modification de la loi électorales).

Le fonctionnaire est protégé contre les attaques qui seraient dirigées à son égard dans le cadre de ses fonctions et il est indemnisé pour les dommages subis à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ((Code administratif, vol. 3. fonctionnaires, statut, article 32)

L'ensemble du personnel (fonctionnaires, employés, stagiaires et auxiliaires) dispose du droit de grève à l'exception de ceux qui exercent des fonctions particulières (conseillers de gouvernement, les agents diplomatiques s'ils exercent les fonctions de chef de mission, les magistrats de l'ordre judiciaire, les chefs d'administration et leurs adjoints, le personnel des administrations judiciaires et pénitentiaires, les membres de la force publique, le personnel médical et paramédical des services de garde, les agents de sécurité et le personnel chargé de la sécurité dans les services). La grève n'est légale que si les procédures de conciliation et de médiation prévues par la loi ont été suivies. Il faut ensuite que la cessation concertée du travail soit précédée d'un préavis écrit qui doit émaner de l'organisation ou des organisations syndicales le plus représentatives au sens de la loi, dix jours avant le déclenchement de la grève. Le préavis doit indiquer les motifs, le lieu, la date, l'heure et le début ainsi que la durée de la grève envisagée. Sont interdits les cessations concertées de travail qui n'ont pas pour but exclusif la défense des intérêts professionnels, économique ou sociaux, celles qui sont accompagnées de violences, de destructions de biens, etc., ainsi que les arrêts affectant par échelonnement successif ou par roulement concerté les services. Le traitement est réduit du trentième (sauf l'allocation de famille) par jour de grève (Loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'Etat).

### II-3. Réformes en cours et tendances actuelles

La loi du 3 août 1998 a modifié la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat et le régime des employés de l'Etat (loi du 27 janvier 1972). Elle institue un nouveau régime spécial de pension pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1999, il existe deux régimes, l'un pour les agents entrés en service avant cette date et défini par la loi modifiée du 26 mai 1954 appelé « régime spécial transitoire » et un second pour les fonctionnaires entrés en service après cette date « régime spécial nouveau ». Les différences fondamentales entre les deux régimes sont les suivantes :

Le régime spécial transitoire repose sur le principe du dernier traitement d'activité et est limité dans ses prestations aux 5/6<sup>èmes</sup> du traitement pensionnable. La limite d'âge peut être repoussé de trois ans avec prise en compte du service additionnel. Il prévoit, dans certaines conditions, la reprise de période d'assurance nationale réalisées auprès du régime général et leur assimilation intégrale au même titre que les services réalisés dans l'administration. Le régime spécial nouveau repose sur le principe de la masse salariale acquise tout au long de l'activité salariale et n'est pas limité dans ses prestations. Sauf les dé plafonnements des cotisations, des prestations et de la limitation de la masse salariale aux éléments de traitement pensionnables ainsi que les procédures, ce régime reprend tous les mécanismes prévus dans le régime de pension général.

Certaines dispositions du droit privé ont été étendues à la fonction publique comme le problème de l'égalité hommes femmes. Ce droit a été instauré par la loi de 28 mai 1998 pour le secteur privé. Chaque département ministériel et administration est tenu d'avoir un délégué à l'égalité dont la mission est de faire des propositions sur toute question ayant directement ou indirectement trait à l'égalité homme femmes en matière d'accès à l'emploi, à la formation, à la promotion, à la rémunération et aux conditions de travail ; proposer des actions de sensibilisation, donner des consultations à l'intention du personnel, présenter des réclamations individuelles ou collectives au supérieur hiérarchique, veiller à la protection du personnel contre le harcèlement sexuel ou professionnel, etc. (règlement grand-ducal du 5 mars 2004 relatif au délégué à l'égalité femmes et hommes dans la fonction publique).

La loi du 17 mai 1999 concernant l'accès des ressortissants communautaires à la fonction publique luxembourgeoise abolit la condition de nationalité à l'égard des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne qui sont candidats aux emplois dans les secteurs de l'enseignement, de la santé, des transports terrestres, des postes et télécommunications, de la recherche et des services de distribution d'eau, de gaz et d'électricité.

## Liste des sources

Outre les ouvrages édités par DEXIA et utilisés par défaut, les réponses de l'expert lacunaires sur de nombreux points et l'étude d'André Roux et Guy Scoffoni, *Le rôle de l'Etat au Luxembourg*, 2003 les sites suivants ont été utilisées :

- **Autorités locales du monde** (ALMWLA) : mise à jour 06-04-2006
- **Public Administration Country Profile** (United Nations), Grand Duchy of Luxembourg : édition 2006 (mise à jour 2005)
- **Natlex Luxembourg** : liste des lois sur la fonction publique
- **Portail de la fonction publique** : site du ministère de la Fonction publique, statut : mise à jour pour la plupart des rubriques : 29-06-2004
- **STATEC** : annuaire statistique du Luxembourg : édition 2006
- **Statnews** : bulletin d'information du service des statistiques, n° 22 de 2007
- **CDSP** : Centre de données socio-politiques (Fondation nationale des sciences politiques) : données sur les dernières élections (2005 et 2006)



### III. SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE DES AGENTS PUBLICS LOCAUX AU LUXEMBOURG

#### III-1. Caractéristiques générales du système de protection sociale

Le système de sécurité sociale du Grand-Duché de Luxembourg s'est fortement inspiré du système bismarckien fondé sur le principe de l'assurance sociale qui se caractérise, notamment, par une protection des plus démunis. Ainsi, l'article 11.5 de la Constitution de 1948 dispose que " la loi garantit la sécurité sociale, la protection de la santé et le repos des travailleurs, et garantit les libertés syndicales ".

##### *III-1.1. Principes généraux de base et organisation*

L'Inspection Générale de la sécurité sociale, sous la tutelle du Ministère de la Sécurité sociale, assure la conception du régime et son contrôle. L'organisation des 9 caisses de maladie est fonction des différentes classes socio professionnelles :

- les Caisses régies par le code des assurances sociales,
- les Caisses régies par la loi modifiée du 29 août 1951 (fonctionnaires, employés publics et communaux, employés privés ...) et
- les Caisses de maladie des travailleurs indépendants.
- Le développement par catégories socioprofessionnelles ainsi que les branches de risques ont entraîné une multiplicité des institutions. Actuellement, il en existe une vingtaine. Ce sont des établissements publics dotés de la personnalité juridique et d'une autonomie financière. Ils sont gérés par les partenaires sociaux.

En matière d'assurance maladie, l'Union des caisses de maladie est compétente pour toutes les affaires qui n'ont pas été déléguées expressément à une caisse de maladie. Elle est, entre autres, compétente pour l'application du système du tiers payant pour les prestations de soins de santé. Pour les prestations familiales, il n'existe qu'une seule institution compétente : la Caisse nationale des prestations familiales. L'affiliation des travailleurs salariés auprès des diverses institutions de sécurité sociale est centralisée par le Centre commun de la sécurité sociale. Cet organisme est chargé de percevoir et de recouvrer l'ensemble des cotisations des assurés pour toutes les institutions de sécurité sociale. Les principales sources de financement des régimes obligatoires de sécurité sociale sont constituées par les cotisations et les contributions des pouvoirs publics. Les cotisations et les prestations sont fixées par les statuts et sont identiques quelque soit la caisse compétente.

### ***III-1.2. Existence ou non de spécificités pour les agents publics locaux, dans la négative description du régime général commun***

Une réglementation spécifique existe pour les agents publics locaux. Le cadre de leur sécurité sociale est fixé par la loi du 24 décembre 1985 sur le statut général des fonctionnaires communaux, la loi modifiée du 7 août 1912 relative à la Caisse de Prévoyance et le règlement grand-ducal du 3 décembre 1974 portant sur l'assurance maladie des affiliés à la Caisse de prévoyance.

Les agents publics locaux dépendent de la Caisse de maladie des fonctionnaires et des employés communaux. Elle est compétente pour la prise en charge des prestations de soins de santé, des prestations en cas de maternité, des prestations en espèces en cas de congé pour raisons familiales ainsi que pour la liquidation de l'indemnité pécuniaire de maladie et de l'indemnité funéraire.

### ***III-1.3. Dernières évolutions (présentation et analyse critique)***

Il n'y a pas eu de modifications significatives ces dernières années en vue de financer le système des soins de santé par une modulation des cotisations, des impôts ou de la participation de l'assuré. Néanmoins, un groupe de travail a été créé à la demande du Ministre de la santé et de la sécurité sociale en 2004. Il a été chargé de faire des propositions concrètes concernant les services médicaux dans les hôpitaux.

En 1998, une assurance dépendance a été créée pour toutes les personnes dépendantes (c'est-à-dire qui ont besoin d'une tierce personne dans les actes de la vie courante). Elle permet d'accorder des prestations en nature et/ou en espèces.

Une loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi pour 1998 a intégré les nouveaux congés parentaux et congé pour des raisons familiales au statut des agents publics.

En 2003, un congé social spécial a été créé pour tous les fonctionnaires. Il permet de bénéficier d'une dispense de service de 4 heures par mois pour des raisons familiales et de santé dûment motivées par certificat médical. Il se distingue du congé pour raisons familiales qui accorde à l'agent un congé de 2 jours par an en cas de maladie.

## III-2. Présentation des principaux risques de sécurité sociale

### III-2.1. Maladie

L'affiliation est obligatoire pour tous les travailleurs. Elle est conditionnée par la classe socio professionnelle à laquelle ils appartiennent.

#### Prestations en nature :

Les prestations en nature de l'assurance maladie sont les mêmes dans le secteur public et dans le secteur privé. L'assuré a le libre choix du médecin. Il doit avancer les frais d'honoraires qui lui seront ensuite remboursés par la caisse de maladie à hauteur de 80%. La participation de l'assuré est donc fixée à 20% du tarif de la visite ordinaire pour la première visite médicale effectuée par période de 28 jours. Pour les autres visites et consultations, il doit supporter une participation de 5%.

Les actes et services médicaux inscrits dans la nomenclature des actes médicaux sont pris en charge au taux de 100% des tarifs fixés dans la convention collective. Les médicaments figurant dans la liste officielle et, non exclus de la prise en charge, sont rangés en 4 classes différentes. Pour chacune de ces classes, il est prévu un taux de prise en charge spécifique, appliqué au prix officiel inscrit dans cette liste.

#### Prestations en espèces :

En cas de maladie, le traitement du fonctionnaire continue d'être versé pendant une période de six mois (consécutifs ou non) par période de 12 mois. En cas de dépassement de cette durée, le Ministre dont dépend l'agent est tenu de demander un examen médical par la Commission des pensions. Cependant si le fonctionnaire n'est pas reconnu inapte au service par la Commission, le traitement qui lui est versé au titre des congés maladie - sollicités après la décision de la commission - est plafonné à 75 % de la pension qu'il pourrait percevoir d'après les dispositions en vigueur. Le traitement ne peut toutefois être inférieur aux minima appliqués aux pensions.

Les règles de calcul dépendent de la date d'entrée en service de l'agent depuis la réforme des pensions des fonctionnaires (agents publics locaux inclus). Ainsi, les personnes qui dépendent du régime général transitoire (personnes en service avant le 31.12.1998), la pension est accordée sans condition d'âge et 12 mois d'assurance obligatoires doivent être validés au cours des 3 années précédant la date du risque. Néanmoins, aucune condition d'assurance n'est posée si la survenance du risque est imputable à un accident de service ou à une maladie professionnelle. Pour les personnes bénéficiant du régime de l'assurance transitoire (c'est-à-dire personnes entrées en service après le 31.12.1998) le temps d'assurance requis est de 1 année.

### ***III-2.2. Maternité et charges de famille***

Les prestations en espèces ainsi que les prestations en nature sont les mêmes que celles des salariés du secteur privé. Par le vote de la loi du 3 août 1998, portant modification d'une série de lois relatives au statut des fonctionnaires, des changements sont intervenus afin de prendre en compte les périodes travaillées à mi-temps par les agents publics pour la détermination du traitement du congé maternité (survenant pendant un congé sans traitement ou un congé pour travail à mi-temps). Ces mesures sont valables pour l'ouverture d'un droit à pension. Il faut avoir été affiliée pendant au moins 6 mois pour pouvoir prétendre aux prestations en espèces. Elle est établie de la même façon que la prestation en cas de maladie. Elle est versée pendant 16 semaines (8 semaines avant l'accouchement et 8 semaines après). Cette indemnité n'est pas versée aux agents publics locaux qui bénéficient du maintien de leur traitement.

Tous les agents du secteur public luxembourgeois ont droit aux allocations familiales, au même titre que les salariés du secteur privé. Elles sont versées pour tout enfant âgé de moins de 16 ans (27 ans en cas de poursuite des études). Elles s'élèvent à 185,60 euros par mois pour 1 enfant, 440,72 euros pour 2 enfants, 802,74 euros pour 3 enfants et enfin, 361,82 euros pour tout enfant supplémentaire. Les fonctionnaires et employés publics de l'Etat et des communes ont droit, en plus, à une allocation de famille.

### ***III-2.3. Risques professionnels***

Le régime général d'indemnisation des accidents du travail a été étendu aux agents publics par la loi du 8 mars 1961. Les règles du régime général sont applicables aux agents de chemin de fer, aux fonctionnaires et employés publics entrés en service après le 31/12/1998. Des régimes spéciaux existent pour les agents entrés avant cette date. Aucune condition d'assurance n'est requise si la survenance du risque est imputable à une maladie professionnelle ou un accident de service. Le calcul de la pension est calqué sur celui de la pension versée pour cause de maladie.

### ***III-1.4 Vieillesse***

Les agents publics locaux bénéficient d'un régime de pension spécial. Il est régi par la loi du 6 mai 1954. Le système de pension, fondé sur la répartition, est géré par l'Administration du personnel de l'Etat.

- Régime de retraite de base

La pension de base a été modifiée par les lois du 3 août 1998 qui ont mis en place un nouveau régime pour les agents qui sont entrés en fonction après le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Deux régimes coexistent :

- Le régime spécial transitoire

Il est applicable aux fonctionnaires entrés en service avant le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Il repose sur le dernier traitement acquis au moment de la liquidation des droits à pension et est limité aux 5/6èmes. Ce régime prévoit la possibilité de reporter de trois années au maximum la limite d'âge obligatoire de mise à la retraite avec une prise en compte du temps de service additionnel. Il prévoit par ailleurs, et sous certaines conditions, la reprise de périodes d'assurance nationales réalisées auprès du régime général et leur assimilation intégrale au même titre que les services réalisés auprès de l'Etat (validation et transfert de cotisations).

Ce régime de pension réserve encore des facilités à l'encontre de certains emplois à sujétions particulières et relevant notamment de la Force publique (conditions de mise à la retraite allégées assorties d'un mode de calcul de la pension plus favorable).

- Le régime spécial nouveau

Il est applicable aux fonctionnaires qui sont entrés en service à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1999. La pension est calculée sur la base de la masse salariale acquise tout au long de l'activité salariée (*Lebenslohn*).

Ces deux régimes, qui reposent tous les deux sur le principe de la répartition pure, ont des points en commun. Ils adoptent le même système d'indexation c'est-à-dire sur l'évolution réelle des salaires constatée avec une adaptation des rémunérations à l'évolution de l'inflation. Les éléments de traitement, pris en compte pour le calcul des pensions, sont identiques pour les deux régimes. Une allocation de fin d'année s'ajoute toutefois pour le régime spécial nouveau exclusivement. Le financement est assuré par le budget de l'Etat, auquel participe le fonctionnaire moyennant une retenue pour pension (non plafonnée) de 8% prélevée sur les traitements d'activité. Ce taux de retenue correspond à celui qui est appliqué aux assurés relevant du régime général de pensions.

L'âge de départ à la retraite est fixé à 65 ans à condition que l'agent justifie de 120 mois d'assurance ou à l'âge de 60 ans si l'agent justifie de 480 mois d'assurance pour les deux régimes. Le nouveau régime maintient toutefois quelques particularités pour les fonctionnaires (agents publics inclus) comme l'inexistence d'un plafond dans le calcul des pensions, la procédure de mise à la retraite).

- Régime de retraite complémentaire

Actuellement, il n'existe pas de régime de retraite complémentaire pour les agents publics locaux en raison du niveau élevé de leur pension.

### **III-3. Présentation et apport des dernières réformes**

Le gouvernement luxembourgeois a mis en œuvre le rapprochement du secteur public du secteur privé par une série de lois et cela depuis 1997. Elles ont toutes été motivées par la volonté de réduire à long terme le coût financier des régimes de retraite du secteur public et d'assurer une plus grande égalité avec le niveau des pensions servies dans le secteur privé.

La première étape a été franchie par la promulgation de la loi du 3 août 1998 (modifiée depuis après une loi du 17 novembre 2003) instituant des régimes de pensions spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des Communes ainsi que pour les agents de la société nationale des chemins de fer. En effet, les agents entrés en service après le 1<sup>er</sup> janvier 1999 sont assimilés au régime général pour le calcul de leur pension. Cette loi a influencé le niveau des prestations qui ont diminué progressivement d'environ 13%. Le taux de remplacement a été abaissé. Il passe de 83% à 72%. La cotisation prélevée pour le financement de ce régime suit la même évolution que celle du régime général. Elle a été relevée et est passée de 3% à 8%.

Une loi du 28 juillet 2000 a modifié la loi du 26 mai 1954 qui règle les pensions des fonctionnaires de l'Etat. Cette dernière a été complétée par un autre texte en date du 1<sup>er</sup> août 2001. Il a défini les mécanismes de coordination entre les régimes spéciaux transitoires de pension du secteur public. Il fixe notamment les conditions de rachat rétroactif de périodes d'assurance. Par une loi de 1999, l'Etat a décidé de prendre en compte les années d'éducation pour enfant dans la limite de 48 mois.