

N° 6463⁸**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI**fixant les conditions et modalités selon lesquelles
le fonctionnaire de l'Etat peut changer d'administration**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET DE LA REFORME ADMINISTRATIVE**

(12.3.2015)

La Commission se compose de: M. Yves CRUCHTEN, Président-rapporteur; M. Claude ADAM, Mmes Diane ADEHM, Sylvie ANDRICH-DUVAL, MM. Lex DELLES, Georges ENGEL, Gusty GRAAS, Claude HAAGEN, Max HAHN, Paul-Henri MEYERS, Mme Octavie MODERT, MM. Gilles ROTH et Justin TURPEL, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut changer d'administration a été déposé à la Chambre des Députés le 26 juillet 2012 par le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, Monsieur François Biltgen et la Ministre déléguée à la Fonction publique, Mme Octavie Modert. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Au cours de sa réunion du 14 janvier 2013, la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative s'est vue présenter le projet de loi dans le cadre d'une présentation générale du „paquet réforme de la Fonction publique“.

Dans sa réunion du 28 janvier 2013, la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative a désigné M. Norbert Hauptert comme rapporteur du projet de loi.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a rendu son avis sur le projet de loi sous rubrique en date du 18 juin 2013.

Le 12 décembre 2013, le dossier parlementaire a été renvoyé à la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative nouvellement composée après les élections législatives du 20 octobre 2013.

Le Conseil d'Etat a avisé le présent projet de loi le 21 janvier 2014.

La nouvelle Commission a, dans sa réunion du 22 juillet 2014, désigné son président, M. Yves Cruchten, comme nouveau rapporteur.

La Commission a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'Etat et l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics au cours de la réunion du 22 juillet 2014.

Lors de sa réunion du 23 juillet 2014, la Commission a adopté une série d'amendements parlementaires.

Le 13 octobre 2014, la Chambre des fonctionnaires et employés publics a rendu un avis complémentaire.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat, intervenu le 19 décembre 2014, a été analysé lors de la réunion du 19 janvier 2015. Au cours de cette même réunion, la Commission a adopté un amendement supplémentaire.

Le Conseil d'Etat a émis son deuxième avis complémentaire en date du 24 février 2015, lequel a été examiné par la Commission au cours de sa réunion du 26 février 2015.

Au cours de la réunion du 12 mars 2015, la Commission a adopté le présent projet de rapport.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le présent projet de loi remplace la loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration.

Par rapport à l'ancienne législation, certaines modifications substantielles y ont été apportées, notamment pour prendre en compte les nouvelles catégories, groupes et sous-groupes de traitement de la nouvelle loi fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat, de sorte que l'élaboration d'un nouveau texte a été nécessaire.

En ce qui concerne la procédure de changement d'administration proprement dite, il y a lieu de relever que la commission chargée du contrôle en matière de changement d'administration des fonctionnaires de l'Etat est abolie et remplacée par une procédure écrite d'une moindre envergure, ceci dans un esprit de simplification administrative. En effet, l'ancienne procédure se caractérisait par une procédure plutôt lourde qui sollicitait entre autres le déplacement des chefs d'administration ou de leurs délégués. La nouvelle procédure se limite à demander les avis des ministres des ressorts concernés par écrit sur base desquels la décision quant au changement d'administration sollicité sera prise.

En outre, suite aux nouvelles dispositions en matière d'avancement des agents de l'Etat, étant donné qu'à l'avenir tout agent de l'Etat avancera en fonction de sa propre ancienneté, le placement „hors cadre“ d'un agent de l'Etat n'a plus de raison d'être, changement dont le présent projet de loi tient compte.

Il est également à noter qu'afin d'élargir les possibilités de mobilité dans le secteur public, il a été prévu d'autoriser les changements d'administration du secteur étatique vers le secteur communal et vice-versa.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

1) Avis du 21 janvier 2014

Le Conseil d'Etat prend acte du souci d'élargir la mobilité „transversale“ dans le secteur public. Il constate cependant que cette mobilité se limite aux fonctionnaires de l'Etat des rubriques „Administration générale“, „Armée, Police et Inspection générale de la Police“, „Douanes“ et „Magistrature“, aux fonctionnaires de l'Administration parlementaire ainsi qu'aux employés publics des établissements publics. Sont exclus les stagiaires desdites administrations et établissements.

– *Quant aux employés de l'Etat*

Le Conseil d'Etat constate que les employés de l'Etat ne profitent pas de cette mobilité transversale accrue, alors que dans le projet de loi fixant les conditions et modalités d'accès du fonctionnaire de l'Etat à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'Etat à un groupe d'indemnité supérieur au sien (doc. parl. n° 6462), une mobilité „verticale“ est rendue possible aussi pour les employés de l'Etat.

Les auteurs du projet de loi ont expliqué à la Commission qu'il n'est pas envisagé de permettre aux employés de l'Etat un changement d'administration selon la procédure applicable aux fonctionnaires. Pour un employé de l'Etat qui est retenu pour un poste dans une autre administration, le changement d'administration se fait par une modification de son contrat de travail.

– *Quant aux établissements publics*

Depuis l'intervention de la loi du 19 mai 2003 (doc. parl. n° 4891), le changement d'administration est devenu possible entre administrations étatiques et établissements publics étatiques. Le Conseil

d'Etat rappelle dans ce contexte que l'établissement public est une personne morale distincte de l'Etat. Dès lors, le „changement d'administration“ comporte pour le fonctionnaire un changement d'employeur avec toutes les conséquences que cela comprend. Même si sa situation reste régie par le statut général, le fonctionnaire de l'Etat qui est par exemple muté à un établissement public doit être considéré comme étant démissionnaire auprès de l'Etat et comme bénéficiant d'un nouvel engagement auprès de l'établissement public. Dans ces conditions, la procédure du recrutement interne n'a d'interne plus que le nom.

– *Quant au secteur communal*

Le Conseil d'Etat suggère qu'une loi spécifique vienne régler le changement du secteur communal vers le secteur étatique et vice-versa. Cette loi pourra au demeurant aussi régler l'hypothèse du changement entre administrations communales qui n'a jusqu'à présent fait l'objet d'aucune intervention législative.

*

Le Conseil d'Etat estime juridiquement plus correct de réserver la procédure du recrutement interne aux seules mutations de fonctionnaires de l'Etat entre administrations de l'Etat. Les mutations de fonctionnaires comportant un changement d'employeur ne devraient pas être considérées comme des recrutements internes mais comme des recrutements externes, quitte à prévoir les règles nécessaires afin de garantir au fonctionnaire qui change d'employeur le maintien des acquis statutaires qui ne sont pas liés à la fonctionnarisation.

D'une manière générale le Conseil d'Etat estime que le texte lui soumis n'est pas adapté à la perméabilité entre les structures administratives souhaitée par les auteurs du projet, alors que la procédure de recrutement mise en place est une procédure interne, inadaptée aux yeux du Conseil d'Etat pour des changements d'administration autres que ceux dans l'administration étatique.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il faudra revoir l'ensemble du texte, dont l'adéquation ne lui semble donnée que pour le seul changement d'administration des fonctionnaires de l'Etat d'une administration vers une autre, afin de le compléter par d'autres dispositions légales, visant les autres hypothèses. Par conséquent, le Conseil d'Etat n'avisera le projet de loi lui soumis que sous l'aspect de sa conformité par rapport à un changement du fonctionnaire entre administrations étatiques.

*

La Commission n'a pas suivi le Conseil d'Etat dans sa proposition de prévoir à chaque fois une loi spécifique pour le changement d'administration entre l'Etat et les établissements publics ainsi que pour le changement entre le secteur communal et le secteur étatique. Le terme „recrutement interne“ est donc à entendre au sens large et vise non seulement les fonctionnaires du secteur étatique, mais également ceux du secteur communal et des établissements publics. De plus, en ce qui concerne les changements d'administration entre les établissements publics et l'Etat, ce n'est pas le statut de „l'employeur“ qui compte, mais le statut des agents admis à changer d'administration. Ne sont en fait admis à changer d'administration que les fonctionnaires de l'Etat ou les agents qui leur sont assimilés. Pour ce qui est du changement entre le secteur communal et le secteur étatique, l'article 2 amendé prévoit désormais une procédure spécifique.

2) Avis complémentaire du 19 décembre 2014

Dans son avis complémentaire du 19 décembre 2014, le Conseil d'Etat prend acte du fait que la commission parlementaire l'a suivi dans sa proposition de changer l'intitulé du projet de loi sous avis.

En ce qui concerne la référence aux fonctionnaires de l'Administration parlementaire et suite aux explications de la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative, le Conseil d'Etat lève son opposition formelle.

Considérant les explications fournies par la commission parlementaire, le Conseil d'Etat comprend que la procédure de recrutement interne s'adresse aux fonctionnaires et agents y assimilés de l'Etat, des communes et des établissements publics soumis à l'un des statuts de la Fonction publique. La procédure de recrutement externe s'adresse par contre aux candidats qui ne bénéficient pas d'un tel statut.

Le Conseil d'Etat souligne que ses observations de son avis du 21 janvier 2014 au sujet de la diversité d'employeurs n'en gardent pas moins toute leur pertinence.

3) Deuxième avis complémentaire du 24 février 2015

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat partage le souci de la commission parlementaire et propose à cet effet, pour des raisons de clarté, un nouveau libellé pour l'alinéa 3 de l'article 1er, une proposition que la Commission ne peut cependant pas adopter (cf. commentaire de l'article 1er).

*

Pour tous les détails des avis du Conseil d'Etat, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

IV. AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS (CHFEP)

La CHFEP tient d'abord à faire remarquer qu'à son avis, le projet de loi sous rubrique est bâclé, que les formulations sont négligées et que l'ordre des dispositions substantielles est chaotique. Dans la logique du mécanisme du changement d'administration, le projet de loi sous avis aurait dû être structuré autrement.

En ce qui concerne la prétendue simplification administrative, la CHFEP est d'avis que les aménagements apportés à l'ancien régime ne font que compliquer la procédure.

Dans son avis complémentaire du 13 octobre 2014 la CHFEP constate simplement que l'article 16 a été supprimé, alors qu'il n'y a pas d'amendement en ce sens.

*

La Commission précise à cet égard, que la suppression de l'article 16 du projet de loi initial résulte d'une proposition du Conseil d'Etat de sorte qu'il ne s'agit pas d'un amendement (cf. commentaire des articles).

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

Le Conseil d'Etat suggère de faire abstraction au niveau de l'intitulé des termes „se faire“, qui n'apportent aucune information complémentaire. La Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative adopte cette proposition.

Article 1er

L'article 1er définit le champ d'application du projet de loi et reprend, en réajustant le texte en fonction de la nouvelle grille des carrières, le libellé de l'ancien texte de l'article 1er paragraphe 2 de la loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration.

Le **Conseil d'Etat** critique que le texte vise spécialement l'Administration parlementaire, comme si elle était une entité à statut spécial dans le cadre de l'administration étatique. Or, tel n'est pas le cas comme le Conseil d'Etat a eu l'occasion de le rappeler dans son avis du 16 décembre 2011 portant sur la proposition de loi qui est devenue la loi du 7 août 2012 modifiant la loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration, la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat ainsi que la loi électorale du 18 février 2003 (doc. parl. n° 6299³). Le Conseil d'Etat y avait relevé: „C'est

pour ces raisons que le Conseil d'Etat propose que soit abandonné, sous peine d'opposition formelle, toute mention qui laisserait entendre que la Chambre des députés n'est pas comprise dans la notion plus générale „Etat“ ou qu'elle serait comme un Etat dans l'Etat“. Il en va de même dans l'article sous avis, où le Conseil d'Etat demande que soit abandonnée toute référence aux fonctionnaires de l'Administration parlementaire, sous peine d'opposition formelle.

La **Commission** adopte la proposition du Conseil d'Etat de préciser dans le texte la date de la loi à laquelle il est renvoyé: „figurant aux annexes de la loi du *jjmmaaaa* fixant le régime des traitements et des conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat“.

En ce qui concerne l'opposition formelle au sujet de la dénomination „Administration parlementaire“, la Commission a expliqué au Conseil d'Etat dans le contexte des amendements parlementaires que pour la proposition de loi n° 6299, la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative de l'époque avait décidé de reprendre, sous peine d'opposition formelle, la proposition faite par le Conseil d'Etat (avis du 16 décembre 2011) et de remplacer les termes „fonctionnaires de la Chambre des Députés“ par „fonctionnaires de l'Administration parlementaire“. Dans son avis complémentaire du 8 mai 2012, le Conseil d'Etat avait encore une fois expressément accepté cette modification. Depuis le 7 août 2012, le terme „Administration parlementaire“ est donc déjà inscrit dans la loi actuelle sur le changement d'administration. La Commission relève encore que les fonctionnaires de l'Administration parlementaire ne figurent pas aux annexes de la loi sur les traitements, de sorte que l'abandon de toute référence aux fonctionnaires de l'Administration parlementaire aurait comme conséquence que ces agents ne tomberaient plus sous le champ d'application de la loi et qu'ainsi un changement d'administration serait impossible pour eux.

Dans ses **amendements parlementaires** du 23 juillet 2014, la Commission apporte des précisions supplémentaires à l'article 1er afin de définir clairement le champ d'application:

„**Art. 1er.** Les dispositions de la présente loi s'appliquent à tous les fonctionnaires exerçant les fonctions énumérées aux rubriques „Administration générale“, „Armée, Police et inspection générale de la Police“, „Douanes“ et „Magistrature“ figurant aux annexes de la loi du *jjmmaaaa* fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Elles s'appliquent également aux fonctionnaires de l'Administration parlementaire et aux **employés publics agents** des établissements publics **assimilés aux fonctionnaires de l'Etat**.

Elles ne s'appliquent pas aux fonctionnaires stagiaires **de l'Etat, y compris ceux de l'Administration parlementaire, ni aux fonctionnaires stagiaires et employés publics stagiaires des établissements publics.**“

Dans son **avis complémentaire** du 19 décembre 2014, et au vu des explications de la Commission, le **Conseil d'Etat** peut lever son opposition formelle relative à la référence aux fonctionnaires de l'Administration parlementaire.

Le Conseil d'Etat relève en outre que dans le texte issu de l'amendement parlementaire, les dispositions de l'article 1er ne s'appliquent pas aux fonctionnaires stagiaires, et à eux seuls. En effet, la commission parlementaire a écarté les fonctionnaires stagiaires et les employés publics stagiaires des établissements publics de l'interdiction faite aux fonctionnaires stagiaires de l'Etat de changer d'administration. Pour éviter des problèmes d'interprétation, il propose de libeller l'alinéa 3 de l'article 1er comme suit:

„*Elles ne s'appliquent pas aux fonctionnaires ou employés stagiaires.*“

La **Commission** ne peut tenir compte de la proposition de texte du Conseil d'Etat alors que ne sont pas uniquement visés les employés stagiaires mais il s'agit d'une manière générale des agents stagiaires des établissements publics assimilés aux fonctionnaires de l'Etat. Ainsi, elle propose de libeller l'alinéa 3 de l'article 1er comme suit:

„Elles ne s'appliquent pas aux fonctionnaires stagiaires **ou aux agents assimilés stagiaires.**“

Dans son **deuxième avis complémentaire**, le **Conseil d'Etat** partage le souci de la commission parlementaire et propose à cet effet, pour des raisons de clarté, de libeller l'alinéa 3 de l'article 1er comme suit:

„Elles ne s'appliquent pas aux fonctionnaires stagiaires, aux employés de l'Etat stagiaires, ou aux agents stagiaires des établissements publics assimilés aux fonctionnaires de l'Etat.“

La **Commission** ne peut pas se rallier à la proposition rédactionnelle du Conseil d'Etat alors qu'elle fait référence aux employés de l'Etat stagiaires. Or, d'une manière générale, le présent projet de loi ne s'applique pas aux employés de l'Etat. La Commission maintient le texte tel que proposé dans le cadre de ses amendements parlementaires.

Article 2

L'article 2 élargit les possibilités de mobilité dans le secteur public en rendant possible le changement d'administration du secteur communal vers le secteur étatique et vice-versa.

La **Commission** souligne qu'avant la mise en vigueur du présent projet de loi, le „changement“ d'un fonctionnaire communal vers le secteur étatique n'est pas possible sans que le fonctionnaire communal doive passer par l'examen-concours et qu'il perde son ancienneté. Concernant le cas d'un fonctionnaire de l'Etat postulant pour un poste auprès d'une commune, aucun texte spécifique n'est nécessaire, étant donné que déjà à l'heure actuelle un tel „changement“ est possible sur base de l'article 20 du règlement grand-ducal du 4 avril 1964 portant assimilation des traitements des fonctionnaires des communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes. En fait, les communes reconnaissent l'examen-concours pour l'admission aux carrières étatiques, de sorte que le „changement“ s'opère par une simple nomination du fonctionnaire en question à son nouveau poste sans perte de l'ancienneté acquise en sa qualité de fonctionnaire de l'Etat.

Le **Conseil d'Etat** suggère qu'une loi spécifique vienne régler le changement entre secteur communal et secteur étatique. Cette loi pourrait aussi régler l'hypothèse du changement entre administrations communales qui n'a jusqu'à présent fait l'objet d'aucune intervention législative.

La **Commission** ne suit pas le Conseil d'Etat dans sa proposition de prévoir une loi spécifique pour le changement précité, ceci pour les raisons exposées au point III du présent rapport. Elle propose de modifier l'article 2 comme ci-dessous:

„Art. 2. Un changement d'administration peut également se faire du secteur étatique vers le secteur communal ainsi que du secteur communal vers le secteur étatique. Les conditions et les modalités sont à déterminer par règlement grand-ducal.“

Le fonctionnaire communal peut postuler pour un poste vacant à occuper par la voie du recrutement interne selon les conditions et modalités prévues aux articles 4 et 5.

Si le fonctionnaire communal est retenu pour ledit poste, il doit se libérer de ses obligations professionnelles avec son employeur actuel avant son entrée en service effective auprès de l'Etat.

Le fonctionnaire communal est nommé à son nouveau poste aux niveaux de grade et de traitement atteints en sa qualité de fonctionnaire communal.“

Cet amendement a pour objet de préciser qu'un fonctionnaire communal peut briguer un poste auprès d'une administration étatique via le recrutement interne à condition qu'il s'agisse d'une carrière comparable à la sienne et qu'il remplisse les conditions de formation requises. Avant de pouvoir être nommé sur ce poste, le fonctionnaire communal devra soit démissionner de sa fonction de fonctionnaire communal (article 50 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux) soit demander un congé sans traitement pour raisons professionnelles (article 31 paragraphe 2a) de la loi précitée du 24 décembre 1985). Il est également précisé que le „changement“ se fera sans perte de l'ancienneté déjà acquise en qualité de fonctionnaire communal.

Cet amendement reste sans observation de la part du **Conseil d'Etat**.

Article 3

L'article 3 définit le changement d'administration et pose le principe de la mobilité à l'initiative du fonctionnaire à condition que l'organisation interne et l'intérêt des services concernés le permettent.

Le libellé de l'alinéa 2 de l'article 3 dans la teneur du projet de loi initial reprenait exactement celui de la loi modifiée du 27 mars 1986 qu'il s'agit d'abroger. Or, le **Conseil d'Etat** a rappelé que le terme

„notamment“ est par nature exemplatif et ne convient pas à un texte normatif. Néanmoins, en faire abstraction dans le cas présent limiterait le périmètre de la „raison personnelle“ à une seule et unique situation envisageable, ce qui n'est pas voulu non plus. Dès lors, le Conseil d'Etat demande de supprimer l'alinéa 2 de l'article 3.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat suggère de faire figurer l'alinéa 1er de l'article 3 suivi de l'alinéa 1er de l'article 4 dans un seul et même article, portant le numéro 3. Ce dernier disposerait ainsi exclusivement sur les critères à remplir en vue d'un changement d'administration à l'initiative du fonctionnaire d'Etat.

Dans le cadre des **amendements parlementaires**, la **Commission** reprend cette restructuration proposée par le Conseil d'Etat. L'article 3 se compose désormais de l'alinéa 1er de l'article 3 initial ainsi que du paragraphe 1er de l'article 4 initial.

La Commission tient néanmoins à remarquer que même si l'alinéa 2 de l'article 3 est supprimé, cela ne change rien au fait que l'absence de vacance de poste dans l'administration d'origine du fonctionnaire à l'expiration de son congé sans traitement ou de son congé pour travail à mi-temps accordé conformément aux articles 30 et 31 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat sera toujours considérée comme raison personnelle motivée et justifiée.

Cet amendement reste sans observation de la part du **Conseil d'Etat**.

Article 4

L'article 4 règle le classement du fonctionnaire changeant d'administration pour le cas où la nouvelle fonction est classée dans un autre groupe de traitement que la fonction initiale du fonctionnaire.

Le paragraphe 2 (ancien paragraphe 3) s'applique pour le cas où le groupe ou sous-groupe de traitement initial dont fait partie le fonctionnaire n'existe que dans une seule administration et que le fonctionnaire se trouve dans l'impossibilité de changer d'administration faute de groupe ou sous-groupe de traitement identique ou similaire dans une autre administration.

Le **Conseil d'Etat** ne comprend pas l'utilité de la référence à l'article 1er. En effet, le paragraphe 2 (et désormais paragraphe 1er) est compréhensible sans référence à l'article 1er, la notion de „changement d'administration“ ayant été plus amplement définie dans le paragraphe précédent de l'article sous avis.

La **Commission** supprime au paragraphe 1er la référence à l'article 1er. Au paragraphe 2 (ancien paragraphe 3), la Commission adapte par voie d'amendement le renvoi au projet de loi sur les traitements.

Cet amendement reste sans observation de la part du **Conseil d'Etat**.

Article 5

Selon l'article 5, le changement d'administration est limité aux groupes de traitement, sous-groupes de traitement, fonctions ou emplois compatibles avec la formation spécifique requise pour pouvoir accéder à ces groupes de traitement, sous-groupes de traitement, fonctions ou emplois.

L'article 5 reste sans observation de la part du **Conseil d'Etat**.

Article 6

L'article 6 dispose que le changement d'administration ne peut avoir lieu qu'à condition qu'il existe une vacance de poste dans le cadre de l'administration dont l'intéressé désire faire partie. Cette vacance résulte de l'autorisation d'engagement ou de remplacement conférée à une administration déterminée, le plus souvent consécutivement à une mise à la retraite, à une démission ou à un décès avant la limite d'âge. Ces événements libèrent en effet une vacance budgétaire dans le cadre en question, indépendamment du grade y atteint par le fonctionnaire concerné.

Le **Conseil d'Etat** renvoie à ses observations faites à l'endroit des considérations générales en ce qui concerne la procédure de recrutement interne.

Comme la **Commission** n'a pas suivi la proposition du Conseil d'Etat de prévoir une législation spécifique pour le changement d'administration vers le secteur communal et les établissements publics,

le terme „recrutement interne“ est donc à entendre au sens large et vise non seulement les fonctionnaires du secteur étatique, mais également ceux du secteur communal et des établissements publics.

La Commission a en outre adopté la proposition rédactionnelle du Conseil d'Etat de remplacer le verbe „désirer“ par celui de „demander“.

Article 7

En vertu de l'article 7, les administrations sont obligées de communiquer au ministre toute nouvelle autorisation d'engagement ou de remplacement s'ils désirent pourvoir ce poste par le biais du recrutement interne.

– Paragraphe 1er

Au paragraphe 1er, la Commission adopte la proposition rédactionnelle du Conseil d'Etat de remplacer les termes „désirent recourir“ par celui de „recourent“.

Le **Conseil d'Etat** se demande s'il est vraiment utile de décrire le contenu du formulaire que le ministre met à disposition de l'administration en vue du recrutement interne dans le texte d'une loi. D'ailleurs, il faut présumer que tout diplôme est nécessairement précédé par une formation permettant de l'acquérir.

Au paragraphe 1er, la **Commission** tient compte de la remarque du Conseil d'Etat quant à l'utilité de décrire le contenu du formulaire au niveau de la loi et supprime le bout de phrase afférent.

– Paragraphe 2

Le paragraphe 2 prévoit que le ministre porte le poste vacant à la connaissance des fonctionnaires intéressés par la voie appropriée.

Comme les fonctionnaires intéressés ne pourront poser leur candidature selon l'article 8 du projet de loi qu'une fois la vacance de poste publiée, le Conseil d'Etat en déduit que „porter à la connaissance“ signifie „publier“. Aussi se permet-il au sujet de la publication d'une vacance de poste de renvoyer à ses observations faites dans le cadre de son avis sur le projet de loi fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire de l'Etat à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'Etat à un groupe d'indemnité supérieur au sien (doc. parl. n° 6462) et plus particulièrement à l'article 7 dudit projet au sujet de la notion „publication par la voie appropriée“.

Afin de garantir plus de flexibilité en ce qui concerne les modes de publication, la **Commission** propose de maintenir les termes „par la voie appropriée“ au paragraphe 2. En outre, afin d'éviter des abus, elle introduit un délai minimum pendant lequel le poste vacant doit être publié. A noter qu'il s'agit du même délai que la Commission a introduit par l'amendement relatif à l'article 7 du projet de loi 6462. Le paragraphe 2 se lira désormais comme suit:

„(2) Le ministre porte le poste vacant à la connaissance des fonctionnaires intéressés par la voie appropriée. Tout poste vacant à occuper par le biais du recrutement interne doit être publié par la voie appropriée pendant au moins cinq jours ouvrables.“

Pour éviter toute discussion au sujet de la notion „par la voie appropriée“ et surtout pour éviter un nombre important de recours qui risquent d'être introduits à ce sujet, le **Conseil d'Etat** propose dans son avis complémentaire, de libeller le paragraphe 2 de l'article 7 de la façon suivante:

„(2) Tout poste vacant à occuper par le biais du recrutement interne doit faire l'objet d'une publication sur le portail du département ministériel de la Fonction publique pendant au moins cinq jours ouvrables.“

Compte tenu du délai proposé par la commission parlementaire, le Conseil d'Etat ne voit pas d'autre moyen de publication approprié.

Pour la **Commission**, l'expression „voie appropriée“ inclut une publication sur le site Internet du Ministère de la Fonction publique. La proposition rédactionnelle du Conseil d'Etat instaure cependant un cadre trop rigide. A titre d'exemple, une publication du poste sur un nouveau portail Internet qui ne serait pas géré par le département de la Fonction publique, serait contraire au présent article. La Commission décide ainsi de ne pas adopter la proposition du Conseil d'Etat.

Article 8

L'article 8 porte sur les modalités de la demande du changement d'administration, lesquelles restent inchangées par rapport à la législation actuellement en vigueur.

Le **Conseil d'Etat** note que les directeurs des établissements publics ne sont pas repris dans le texte de l'article sous avis. Cette omission conforte le Conseil d'Etat dans son analyse faite à l'endroit des considérations générales (cf. point IV du présent rapport).

La **Commission** tient à souligner que les lois ou règlements y relatifs précisent en principe clairement quel est l'organe compétent pour prendre les décisions concernant le personnel (par exemple conseil d'administration, comité directeur ou directeur). Ces organes varient en plus d'un établissement public à l'autre, de sorte qu'il n'y a pas lieu de les reprendre dans le présent texte.

La Commission propose encore un **amendement** purement formel ayant pour objet de supprimer les termes „s'il y en a un“ pour être superflus.

Cet amendement n'appelle pas d'observations de la part du **Conseil d'Etat**.

Article 9

En vertu de l'article 9, l'administration au sein de laquelle existe la vacance de poste pour laquelle un candidat a déposé sa demande en vue d'un changement d'administration ne peut procéder à un nouvel engagement avant la décision du ministre.

Pour des raisons stylistiques, le **Conseil d'Etat** propose d'écrire en début de phrase de l'article sous avis: „Dès réception de la copie des demandes des candidats briguant le poste vacant, ...“. Par ailleurs, en fin de phrase, le Conseil d'Etat demande de corriger une erreur en matière de renvoi comme ce n'est pas l'article 15 qui vise la décision à prendre par le ministre mais l'article 12 qui règle cette question.

La **Commission** adopte ces propositions du Conseil d'Etat.

Article 10

Pour des raisons de simplification administrative, la commission instituée auprès du ministre est abolie et la mission d'examiner si les conditions de la présente loi sont respectées relève désormais de la compétence du ministre.

Comme signalisé par le **Conseil d'Etat** et la **Chambre des fonctionnaires et employés publics**, la **Commission** redresse le renvoi initial aux articles 4 à 7 par un renvoi aux articles 4 à 8.

Article 11

L'article 11 détermine les modalités selon lesquelles le ministre recueille les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission, à savoir les avis motivés des ministres des ressorts concernés par le changement d'administration sollicité.

Le **Conseil d'Etat** suggère de remplacer les termes de „désire faire partie“ par „demande de faire partie“, proposition que la **Commission** fait sienne.

La **Commission** procède encore à un redressement d'ordre matériel à l'article 11 en précisant qu'il s'agit des „avis motivés quant au changement d'administration sollicité, accompagnés“.

Article 12

La procédure de prise de décision reste inchangée par rapport à la législation actuelle et l'accord ou le refus du changement d'administration relève de la compétence du ministre.

Le **Conseil d'Etat** note que l'article 12 entend soumettre la décision du ministre aux avis recueillis au préalable et rappelle à ce sujet que si le ministre peut avoir l'obligation de recueillir les avis, il garde cependant toute sa liberté d'appréciation pour prendre sa décision. Pour éviter toute ambiguïté, le Conseil d'Etat propose le libellé suivant:

„Le ministre accorde ou refuse le changement d'administration par une décision motivée, après avoir demandé les avis visés à l'article 11.“

La **Commission** adopte la proposition rédactionnelle du Conseil d'Etat.

Article 13

L'article 13 dispose que le ministre informe le candidat et les ministres concernés de sa décision.

Le **Conseil d'Etat** constate qu'aucun délai endéans lequel le ministre doit informer le candidat et les ministres des ressorts concernés de sa décision, n'est prévu. Afin d'éviter un retard inutile dans la procédure de changement, le Conseil d'Etat propose d'ajouter que le ministre informera „incessamment“ tant le candidat que les ministres des ressorts concernés.

La **Commission** adopte la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Article 14

L'article 14 dispose que si le fonctionnaire est admis à changer d'administration, l'autorité investie du pouvoir de nomination procède à la nomination qui emporte de plein droit démission de la fonction exercée antérieurement.

L'article 14 reste sans observations de la part du **Conseil d'Etat**.

Article 15

L'article 15 dispose que le fonctionnaire est intégré dans sa nouvelle administration aux niveaux de grade et de traitement atteints dans l'administration d'origine.

A noter que le fonctionnaire qui change d'administration et qui cesse ainsi d'exercer des emplois accessoires à son ancienne fonction ou qui ne peut plus bénéficier dans sa nouvelle fonction d'indemnités liées à sa situation précédente ne saurait prétendre être lésé par une diminution de traitement. Le traitement visé ici ne comprend pas des primes ou des indemnités variables d'un emploi à l'autre.

Le **Conseil d'Etat** note qu'il y a lieu d'ajouter la date de la loi au paragraphe 2, une proposition que la **Commission** fait sienne.

Suppression de l'article 16

L'article 16 du projet de loi initial prévoyait que toute référence à la loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration s'entend comme référence à la présente loi.

Le **Conseil d'Etat** souligne que cet article est superfétatoire, les renvois étant dynamiques.

La **Commission** se rallie au Conseil d'Etat et supprime l'article 16 du projet de loi initial.

Article 16 (article 17 du projet de loi initial)

L'article 16 abroge la loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration.

Cet article reste sans observations de la part du **Conseil d'Etat**.

Article 17 (article 18 du projet de loi initial)

L'article 17 règle la mise en vigueur du projet de loi.

Le fond de l'article ne donne pas lieu à observation de la part du **Conseil d'Etat**.

Au vu des retards dans l'avancement de la procédure législative, la **Commission** propose par voie d'amendement une mise en vigueur du projet de loi le premier jour du septième mois qui suit celui de la publication au Mémorial. L'entrée en vigueur est alignée sur celles des autres projets de loi du „paquet réforme“.

Cet amendement reste sans observations de la part du **Conseil d'Etat**.

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 6463 dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut changer d'administration

Art. 1er. Les dispositions de la présente loi s'appliquent à tous les fonctionnaires exerçant les fonctions énumérées aux rubriques „Administration générale“, „Armée, Police et Inspection générale de la Police“, „Douanes“ et „Magistrature“ figurant aux annexes de la loi du jmmmaaaa fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Elles s'appliquent également aux fonctionnaires de l'Administration parlementaire et aux agents des établissements publics assimilés aux fonctionnaires de l'Etat.

Elles ne s'appliquent pas aux fonctionnaires stagiaires ou aux agents assimilés stagiaires.

Art. 2. Le fonctionnaire communal peut postuler pour un poste vacant à occuper par la voie du recrutement interne selon les conditions et modalités prévues aux articles 4 et 5.

Si le fonctionnaire communal est retenu pour ledit poste, il doit se libérer de ses obligations professionnelles avec son employeur actuel avant son entrée en service effective auprès de l'Etat.

Le fonctionnaire communal est nommé à son nouveau poste aux niveaux de grade et de traitement atteints en sa qualité de fonctionnaire communal.

Art. 3. Le fonctionnaire peut, si l'organisation interne et l'intérêt des services concernés le permettent, pour des raisons personnelles motivées et justifiées, se faire changer d'administration, dans les conditions et suivant les modalités ci-après.

Par changement d'administration au sens de la présente loi, il y a lieu d'entendre la nomination du fonctionnaire dans une autre administration pour autant que ce changement se fait dans le même groupe de traitement, le même sous-groupe de traitement et le même grade.

Art. 4. (1) Tout changement d'administration qui entraîne pour le fonctionnaire l'exercice de fonctions classées dans une rubrique autre que celle dans laquelle sont classées les fonctions de son groupe de traitement et de son sous-groupe de traitement initial, ne peut être accordé que si le grade de computation de la bonification d'ancienneté ainsi que le grade de début et le grade de fin sont les mêmes que ceux du groupe de traitement et du sous-groupe de traitement initial du fonctionnaire.

(2) Toutefois, dans des cas exceptionnels et pour des raisons dûment motivées à constater par le ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions, dénommé ci-après „ministre“, le fonctionnaire peut être autorisé à changer d'administration même si le transfert entraîne un classement dans des fonctions d'un groupe de traitement ou sous-groupe de traitement hiérarchiquement inférieur à son groupe de traitement ou sous-groupe de traitement initial.

Dans ce cas, les dispositions de l'article 28 (2) de la loi du jmmmaaaa fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat lui sont applicables.

(3) Tout changement d'administration doit sortir ses effets dans les six mois qui suivent la décision du ministre.

Art. 5. Le changement d'administration ne peut s'opérer que pour un groupe de traitement, un sous-groupe de traitement, une fonction ou un emploi compatibles avec les conditions de formation spéci-

fique requises pour pouvoir accéder à ce groupe de traitement, ce sous-groupe de traitement, cette fonction ou cet emploi.

Art. 6. Le changement d'administration ne peut avoir lieu que s'il existe une vacance de poste dans le cadre de l'administration dont l'intéressé demande de faire partie et à condition que cette vacance de poste ait été publiée par la voie du recrutement interne conformément à l'article 2, paragraphe 2 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Par vacance de poste au sens de la présente loi, il y a lieu d'entendre celle résultant de l'autorisation d'engagement ou de remplacement conférée à une administration déterminée conformément aux dispositions légales en vigueur.

Art. 7. (1) Les administrations de l'Etat qui recourent à la procédure du recrutement interne pour un poste vacant communiquent au ministre copie de l'autorisation d'engagement ou de remplacement du poste vacant. Elles remplissent à cet effet le formulaire que le ministre met à leur disposition.

(2) Tout poste vacant à occuper par le biais du recrutement interne doit être publié par la voie appropriée pendant au moins cinq jours ouvrables.

Art. 8. Le fonctionnaire qui demande de changer d'administration doit en faire la demande par écrit.

La demande ne peut concerner qu'une vacance de poste déterminée et publiée. Elle est adressée directement au ministre. Le fonctionnaire fait parvenir une copie de sa demande à son ministre et à son chef d'administration ainsi qu'au ministre et au chef de l'administration dont il demande de faire partie.

Les demandes de changement d'administration sont centralisées aux services du ministre. Il y est établi un dossier pour chaque candidat qui contient toutes les pièces communiquées en relation avec sa candidature.

Art. 9. Dès réception de la copie des demandes des candidats briguant le poste vacant, l'administration au sein de laquelle existe la vacance de poste ne peut procéder à un nouvel engagement avant la décision du ministre prévue à l'article 12.

Art. 10. Le ministre examine pour chaque demande si les conditions énumérées aux articles 4 à 8 sont remplies.

Art. 11. Le ministre demande aux ministres des ressorts dont le candidat relève et dont il demande de faire partie de lui communiquer, par écrit et dans un délai de vingt jours, leurs avis motivés quant au changement d'administration sollicité, accompagnés le cas échéant des avis des chefs d'administration respectifs.

Le ministre recueille tous les renseignements et se fait communiquer tous les documents et éléments d'information qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de sa mission; il peut procéder à toute enquête spéciale, jugée utile, et même désigner des experts.

Art. 12. Le ministre accorde ou refuse le changement d'administration par une décision motivée, après avoir demandé les avis visés à l'article 11.

Art. 13. Le ministre informe incessamment le candidat ainsi que les ministres des ressorts concernés de sa décision.

Art. 14. Si le fonctionnaire est admis à changer d'administration, l'autorité investie du pouvoir de nomination procède à la nomination qui emporte de plein droit démission de la fonction exercée antérieurement.

Art. 15. (1) Le fonctionnaire est intégré dans sa nouvelle administration aux niveaux de grade et de traitement atteints dans l'administration d'origine.

(2) Par traitement au sens du présent article, il y a lieu d'entendre le traitement tel qu'il est fixé aux tableaux indiciaires des annexes de la loi du jmmmaaaa fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

(3) N'est pas considérée comme une diminution de ce traitement au sens du présent article la cessation d'emplois accessoires ou la cessation de primes, d'indemnités extraordinaires ou de frais de voyage, de bureau ou autres lorsque la cause de ces indemnités vient à disparaître avec le nouvel emploi.

Art. 16. La loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration est abrogée.

Art. 17. La présente loi entre en vigueur le premier jour du septième mois qui suit celui de sa publication au Mémorial.

Luxembourg, le 12 mars 2015

Le Président-rapporteur,
Yves CRUCHTEN

