

N° 6462⁸**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI**fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à
un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de
l'Etat à un groupe d'indemnité supérieur au sien**

* * *

**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 de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'Etat à un groupe d'indemnité supérieur au sien 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, d'un commentaire des articles et d'une fiche financière.

Au cours de sa réunion du 14 janvier 2013, la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative s'est vu 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 3 juillet 2014, désigné son président, M. Yves Cruchten, comme nouveau rapporteur. Au cours de cette même réunion, 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.

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 la réunion du 13 février 2015, la Commission a adopté un amendement supplémentaire.

Le Conseil d'Etat a émis son deuxième avis complémentaire en date du 10 mars 2015, lequel a été examiné par la Commission au cours de sa réunion du 12 mars 2015. Au cours de cette même réunion, la Commission a adopté le présent projet de rapport.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le présent projet de loi remplace la loi modifiée du 14 novembre 1991 fixant les conditions et les modalités de l'accès du fonctionnaire à une carrière supérieure à la sienne en l'adaptant en tout premier lieu à la philosophie générale que le Gouvernement a faite sienne depuis le processus de Bologne et qu'il entend avec le présent projet faire entrer dans le mécanisme actuel de la carrière ouverte.

Le présent projet de loi prévoit une révision du cloisonnement rigide des carrières actuelles, pour tenir compte des principes du Lifelong Learning et de la validation des acquis de l'expérience professionnelle.

Par ailleurs, le texte actuel est adapté pour tenir compte des nouvelles catégories de traitement, groupes de traitement 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. Dans ce contexte, il y a lieu de relever que l'actuelle „carrière supérieure“ (nouvelle catégorie de traitement A) a été divisée en deux groupes de traitement, à savoir, pour le recrutement des détenteurs d'un diplôme de „master“, le groupe de traitement A1 et, pour le recrutement des détenteurs d'un diplôme de „bachelor“, le groupe de traitement A2.

En outre, suite aux nouvelles dispositions en matière d'avancement des agents de l'Etat, 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.

Le présent projet de loi renforce l'accent à mettre sur le profil du poste à occuper par le biais du changement de groupe de traitement et développe une approche plus individualisée pour les candidats susceptibles de changer de groupe de traitement. A cet effet, le projet s'appuie sur un certain nombre de dispositions actuellement en vigueur dans le domaine du changement de carrière tout en introduisant un certain nombre de nouveautés que l'on peut résumer comme suit:

- analyse au préalable de chaque vacance de poste par l'administration concernée moyennant une fiche d'analyse de poste élaborée par le ministre;
- analyse par la commission de contrôle de l'adéquation du profil du candidat avec le profil exigé par le poste vacant;
- rédaction d'un mémoire par le candidat ayant été retenu par le ministre du ressort sur avis de la commission de contrôle dans un délai de six mois; et
- admission définitive du fonctionnaire de l'Etat au groupe de traitement supérieur qui s'est vu attribuer une mention suffisante pour son mémoire.

En outre, il est à relever que le mécanisme de l'accès à un groupe de traitement supérieur est également transposé aux employés de l'Etat.

Suite aux avis du Conseil d'Etat et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, dont le détail est repris ci-dessous, la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative a abandonné l'idée initiale du plan de qualification personnel (cf. commentaire de l'article 14). Désormais seule la rédaction d'un mémoire à présenter oralement à la commission de contrôle est obligatoire. L'obtention d'une mention suffisante ouvre l'accès au groupe de traitement supérieur.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

1) Avis du 21 janvier 2014

Le Conseil d'Etat soulève que la mise en place du plan de qualification individuel nécessite un effort substantiel des administrations concernées et des candidats potentiels, qui par ailleurs n'ont aucune garantie d'accéder au poste brigué après avoir suivi toute la procédure. Il faut en effet assumer que le candidat qui a suivi le cycle de formation spécifique préparatoire au groupe de traitement ou d'indemnité visé, dispose de connaissances et de compétences suffisantes pour le poste qu'il brigue. Si une fois le candidat est nommé et des insuffisances professionnelles devaient être constatées, le fonctionnaire ou l'employé de l'Etat pourrait toujours profiter de la procédure d'amélioration des prestations professionnelles à mettre en place par la loi en projet modifiant la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat demande de faire abstraction du plan de qualification individuel qui selon lui n'apporte pas une réelle plus-value.

Le Conseil d'Etat critique que le projet de loi sous objet reste muet quant aux démarches à prendre en cas d'une pluralité de candidats; l'hypothèse où le seul candidat retenu pour suivre le plan de qualification individuel échoue ou abandonne en cours de route n'est pas non plus prise en considération par le présent projet de loi.

2) Avis complémentaire du 19 décembre 2014

Dans son avis complémentaire du 19 décembre 2014, le Conseil d'Etat se félicite que la Commission ait abandonné l'idée du plan de qualification individuel. Il constate cependant que les amendements de la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative ne donnent aucune réponse à ses interrogations quant au choix à opérer en cas de pluralité de candidats pour un seul poste, notamment si les candidats ont tous eu une mention suffisante pour leur mémoire. Quel candidat choisir dans ces circonstances et qu'advient-il des candidats non retenus pour le poste, mais ayant réussi les épreuves?

3) Deuxième avis complémentaire du 10 mars 2015

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat marque son accord avec l'amendement proposé.

*

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 EMPLOYÉS PUBLICS (CHFEP)

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a rendu un avis sur tous les projets de loi et sur les projets de règlement grand-ducal relatifs à la réforme de la Fonction publique, en date du 18 juin 2013.

La CHFEP rappelle que le présent projet de loi instaure au profit des employés de l'Etat la possibilité d'accéder au groupe d'indemnité supérieur, régime actuellement connu en matière statutaire, c'est-à-dire pour les seuls fonctionnaires, sous la notion de „*carrière ouverte*“. Elle estime cependant qu'il aurait suffi de signaler son applicabilité aux employés de l'Etat dans un seul article, à l'instar de l'article 1er du statut général, qui étend le champ d'application de certaines de ses dispositions aux catégories déterminées du personnel de l'Etat, ou par le biais d'une disposition finale.

La CHFEP considère que la procédure du changement du groupe de traitement ou d'indemnité est lourde et lente. Selon elle, le plan de qualification individuel prévu à l'article 14 du projet de loi initial n'est pas digne de ce nom, son contenu étant tout à fait ambigu.

La CHFEP constate que les mentions des avis que les membres de la commission de contrôle sont habilités à émettre sont farfelues. De toute façon, les missions de ladite commission prévues aux articles 10 et 11 du projet de loi ne sont que façade aux yeux de la CHFEP, étant donné que le ministre n'est pas tenu de suivre l'avis de ladite commission.

Dans son avis complémentaire du 13 octobre 2014 la Chambre n'a pas d'observation à formuler au regard des amendements.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

En vertu de l'article 1er, le mécanisme d'accès à un groupe de traitement supérieur est désormais ouvert aux employés de l'Etat. En ce qui concerne les fonctionnaires de l'Etat, à part une adaptation aux catégories de traitement, groupes de traitement 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, le présent article reste inchangé par rapport à la loi du 14 novembre 1991 que le projet de loi vise à remplacer.

Le **Conseil d'Etat** propose de simplement écrire „dispositions“ au lieu de „dispositions légales et réglementaires“ et de supprimer le mot „normales“ derrière le terme „conditions“ pour être superfétatoire.

La Commission adopte les propositions du Conseil d'Etat.

Article 2

L'article 2 définit pour la carrière du fonctionnaire ce qu'il faut entendre par groupe de traitement immédiatement supérieur.

Dans la catégorie de traitement D, la présente loi ouvre aux fonctionnaires de l'Etat plus de possibilités que sous la législation antérieure sur le changement de carrière. Ainsi par exemple, il sera désormais possible pour un „concierge“ (nouveau groupe de traitement D3) de se présenter à un emploi vacant „d'huissier de salle“ (nouveau groupe de traitement D2), ce qui à l'heure actuelle n'était pas possible.

Les fonctionnaires de la carrière moyenne (désormais groupe B1) pourront accéder au groupe d'indemnité A2, à savoir la carrière bachelor de la carrière supérieure. L'article 16 introduit cependant une disposition transitoire pour les fonctionnaires en service lors de la mise en vigueur du paquet réforme (cf. commentaire de l'article afférent).

La Commission note que l'accès au nouveau groupe de traitement est à considérer comme une promotion. Il n'y a donc pas de reconstitution de carrière du fonctionnaire. Par exemple, un rédacteur classé au grade 10 accédera au premier grade de la carrière supérieure, à savoir le grade 12. Si ce rédacteur est classé au grade 12, il accédera au grade 13 dans son nouveau groupe.

A noter que théoriquement, un fonctionnaire pourra bénéficier à plusieurs reprises au cours de sa carrière du mécanisme de l'accès à un groupe de traitement supérieur. En guise d'exemple, un rédacteur pourra accéder d'abord à la catégorie A2 du bachelor et rentamer ensuite la procédure pour accéder à la catégorie A1.

Dans la mesure où les carrières actuelles des employés de l'Etat auront, dans l'optique du projet de réforme en cours, été structurées par analogie à celles des fonctionnaires de l'Etat, de sorte que la définition du „groupe d'indemnité immédiatement supérieur“ est identique à celle du „groupe de traitement immédiatement supérieur“, le **Conseil d'Etat** se pose la question si l'on ne pourrait pas faire l'économie des deux textes en les fusionnant et libellant „groupe de traitement ou d'indemnité immédiatement supérieur“.

Le **Conseil d'Etat** demande par ailleurs de remplacer les tirets placés dans le texte par des virgules, une proposition que la Commission fait sienne.

Pour des raisons de clarté, la **Commission** préfère maintenir la définition du groupe de traitement immédiatement supérieur pour les fonctionnaires et celle du groupe d'indemnité immédiatement supérieur pour les employés dans deux articles distincts.

Article 3

L'article 3 définit pour la carrière de l'employé ce qu'il faut entendre par groupe d'indemnité immédiatement supérieur.

A rappeler que la **Commission** n'a pas suivi le **Conseil d'Etat** dans sa proposition de fusionner les articles 2 et 3 (cf. commentaire de l'article précédent).

Article 4

L'article 4 fixe, au paragraphe 1er, le pourcentage du nombre maximum de fonctionnaires dans une administration admis à changer de groupe de traitement à 20% de l'effectif total du groupe de traitement qui est immédiatement supérieur. Ce pourcentage est identique à celui fixé par la législation actuelle sur le changement de carrière.

Au paragraphe 2, le même pourcentage est appliqué pour les employés de l'Etat lors du changement de groupe d'indemnité.

L'article 4 reste sans observations de la part du **Conseil d'Etat**.

Article 5

L'article 5 délimite le champ d'application de la loi en prévoyant les hypothèses dans lesquelles un changement de groupe de traitement ou de groupe d'indemnité n'est pas possible.

– Paragraphe 1er

Le paragraphe 1er concerne les fonctionnaires et exclut les rubriques „Enseignement“, „Armée, Police et Inspection générale de la police“ ainsi que „Magistrature“ du mécanisme de changement de groupe de traitement. Les carrières médicales et paramédicales quant à elles ne sont plus concernées.

En ce qui concerne les carrières médicales, la Commission s'est vu expliquer qu'un infirmier ne peut accéder à la carrière du médecin alors qu'il ne peut se prévaloir du diplôme de médecin donnant accès à cette profession réglementée. En effet, lorsque la fonction brigüée correspond à une profession réglementée la seule condition pour les fonctionnaires et employés de l'Etat pour changer de groupe de traitement ou de groupe d'indemnité est de remplir les conditions d'accès à cette profession réglementée telles que prévues par les différentes lois relatives aux professions réglementées concernées. Les professions réglementées sont énumérées par la loi du 19 juin 2009 ayant pour objet la transposition de la directive 2005/36/CE pour ce qui est a) du régime général de reconnaissance des titres de formation et des qualifications professionnelles b) de la prestation temporaire de service.

Les mesures de réformes distinguent entre la dénomination du groupe de traitement et le titre spécifique qui est lié à une profession réglementée. Disparaîtront ainsi des situations comme celle de la carrière de l'ingénieur, où la dénomination de la carrière est identique au titre d'une profession réglementée, sans pour autant que les fonctionnaires en question ne disposent du titre académique correspondant. A titre d'exemple, un agent titulaire d'un diplôme de bachelor en ingénierie classé dans la catégorie A2 pourra accéder à la catégorie A1 moyennant le mécanisme du présent projet de loi. Il ne pourra cependant pas porter le titre d'ingénieur.

Le **Conseil d'Etat** note que le commentaire des articles reste muet sur les raisons du changement d'attitude par rapport aux carrières médicales ou paramédicales, de sorte qu'en l'absence de précision, il lui est impossible de se prononcer sur ce changement en relation avec ces carrières. Il constate qu'en général les auteurs ne se sont pas exprimés sur les raisons d'être des exclusions et ceci tant pour les fonctionnaires que pour les employés de l'Etat. Il regrette cette absence d'explication qui rend une analyse plus détaillée du texte très difficile.

L'alinéa 3 du paragraphe 1er relève que, lorsque les fonctions brigüées correspondent à une profession réglementée, le fonctionnaire doit remplir les conditions d'accès à cette profession. Le Conseil d'Etat estime que cet alinéa est superfétatoire en ce qu'il reprend une évidence. En effet, les professions réglementées le sont par la loi: ne pourra y avoir accès que celui qui remplit les conditions prévues par les dispositions légales afférentes. Point n'est donc besoin de répéter cette évidence dans le présent projet de loi.

La **Commission** adopte la proposition du Conseil d'Etat et supprime l'alinéa 3.

– *Paragraphe 2*

Le paragraphe 2 délimite le champ d'application du projet de loi pour les employés de l'Etat. Sont exclus du champ d'application les emplois des sous-groupes de l'enseignement ainsi que les sous-groupes à attributions particulières définis aux articles 43 à 49 de la future loi déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat (doc. parl. 6465).

L'alinéa 2 du paragraphe 2 vise à nouveau les professions réglementées, disposant que le candidat à une telle profession doit remplir les conditions d'accès.

Le **Conseil d'Etat** ayant rappelé que cette disposition est aussi superfétatoire pour les raisons évoquées, la **Commission** supprime l'alinéa 2 du paragraphe 2.

Article 6

L'article 6 porte sur les modalités d'introduction de la demande de changement de groupe de traitement. Ces modalités restent identiques à la législation en vigueur, à savoir l'article 5 de la loi à abroger, pour les fonctionnaires. Les mêmes modalités sont étendues au changement du groupe d'indemnité des employés.

Le **Conseil d'Etat** note cependant une différence fondamentale avec l'ancien texte en ce que le lieu de publication de la vacance de poste n'y est plus précisé. L'article 5 de la loi actuellement en vigueur prévoit que cette publication doit se faire au Mémorial. A ce sujet le Conseil d'Etat renvoie aux observations formulées à l'égard de l'article 7 du projet de loi sous avis.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat suggère de profiter de l'occasion pour redresser une inélégance dans le texte. Il serait effectivement plus adéquat, comme le propose la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans son avis au sujet du projet de loi, d'écrire „dans un délai d'un mois à partir de la publication...“.

Finalement, le Conseil d'Etat trouve la proposition de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, qu'une copie de la demande soit également envoyée au chef de l'administration dont le fonctionnaire ou l'employé de l'Etat désire faire partie et non seulement au ministre de tutelle de cette administration, éminemment pragmatique.

La **Commission** adopte ces propositions du Conseil d'Etat et propose un amendement qui a pour objet de tenir compte de cette recommandation d'envoyer une copie de la demande également au chef de l'administration dont le fonctionnaire ou l'employé désire faire partie et non seulement au ministre de tutelle de cette administration.

La Commission s'est encore penchée sur la question de l'opportunité de la publication au Mémorial. Elle s'est vu expliquer par les auteurs du projet de loi que seule une publication sur le site Internet du Ministère de la Fonction publique est envisagée. Le choix de renoncer à la publication au Mémorial est motivé par un souci de simplification administrative et de réduction des coûts en ayant recours aux nouvelles technologies. La Commission est d'avis qu'une durée minimale de la publication en ligne doit être fixée. Elle précise ainsi par voie d'amendement que la publication se fait pendant au moins 5 jours ouvrables (cf. article 7).

Dans son avis complémentaire, le **Conseil d'Etat** constate que l'amendement parlementaire fait suite à certaines de ses observations. Il y relève cependant que la commission parlementaire n'a pas jugé utile de suivre sa proposition de préciser le lieu de publication de la vacance de poste. Il regrette cette absence, en ce que l'indication du lieu de publication, précisant la notion très vague de „voie appropriée“ contribuerait largement à une meilleure lisibilité du texte. Aussi le Conseil d'Etat doit-il réitérer avec insistance ses observations faites dans son avis précité à l'endroit des articles 6 et 7 du projet de loi sous avis.

Article 7

L'article 7 détermine les conditions que doit remplir le fonctionnaire ou l'employé de l'Etat qui veut se présenter à un emploi vacant du groupe de traitement voire du groupe d'indemnité immédiatement supérieur.

– *Paragraphe 1er*

Le **Conseil d'Etat** souligne qu'au paragraphe 1er, point 3, le renvoi direct à une source de droit inférieure dans la hiérarchie des normes est à supprimer. En cas de maintien du texte, il se verrait dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel.

Afin de tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat, et conformément au principe de la hiérarchie de normes, la **Commission** supprime la référence au règlement grand-ducal précis au paragraphe 1er et précise par voie d'amendement que le cycle de formation préparatoire est organisé par l'Institut national d'administration publique.

Dans son avis complémentaire, le **Conseil d'Etat** note que la commission parlementaire a tenu compte de son opposition formelle quant à la hiérarchie des normes de sorte que l'opposition formelle peut être levée.

– *Paragraphe 2*

Le **Conseil d'Etat** constate qu'au paragraphe 2, il est prévu que l'employé de l'Etat ne pourra poser sa candidature que s'il a dix ans de service depuis son début de carrière. L'exposé des motifs ne laisse subsister aucun doute que ces dix années ne comprennent pas la période de stage, à l'instar de ce qui est prévu pour les fonctionnaires. Les auteurs choisissent de faire débiter la computation des dix années de service par le début de carrière. Le Conseil d'Etat estime que cette notion de „début de carrière“ risque de prêter à confusion. En effet, l'on pourrait supposer que, comme pour les emplois dans le secteur privé où la période d'essai est ajoutée à la durée du contrat de travail en cas d'engagement définitif, il devrait en être de même en l'espèce. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de remplacer les termes „début de carrière“ par „engagement définitif“.

Par ailleurs, le renvoi direct à une source de droit inférieure dans la hiérarchie des normes est à supprimer. En cas de maintien du texte, le Conseil d'Etat se verrait dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel.

Afin de lever l'opposition formelle, la **Commission** supprime le renvoi au règlement grand-ducal au paragraphe 2 et précise par voie d'amendement que le cycle de formation préparatoire est organisé par l'Institut national d'administration publique.

En ce qui concerne la remarque du Conseil d'Etat que le terme „début de carrière“ prête à confusion, la Commission souligne que cette notion est définie dans le projet de loi 6465 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat. En outre, la notion de „engagement définitif“, telle que proposée par le Conseil d'Etat, présume une période d'essai qui n'existe cependant pas pour les employés de l'Etat. Voilà pourquoi la Commission maintient le terme „début de carrière“.

Dans son avis complémentaire, le **Conseil d'Etat** note que la commission parlementaire a tenu compte de son opposition formelle quant à la hiérarchie des normes de sorte que l'opposition formelle peut être levée.

– *Paragraphe 3*

Le paragraphe 3 dispose que la vacance de poste doit faire l'objet d'une publication par la „voie appropriée“. Le **Conseil d'Etat** est parfaitement conscient que la notion de publication par la „voie appropriée“ est couramment utilisée dans de nombreux textes légaux, comme par exemple dans la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Si le Conseil d'Etat comprend le souhait de laisser à l'Administration une certaine latitude dans son choix des moyens de publication des vacances de postes, il n'en reste pas moins mal à l'aise en raison de la cacophonie des moyens de publication qui risque d'en résulter.

Aussi le Conseil d'Etat rappelle-t-il sa suggestion formulée dans son avis du 29 janvier 2008 portant sur le projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions générales et les modalités de recrutement centralisé applicables à certains employés occupés dans les administrations et services de l'Etat. Il y avait écrit à l'endroit de l'article 2 du projet de règlement: „Le Conseil d'Etat est d'accord à ce qu'une certaine latitude soit laissée au ministre compétent ... pour fixer la cadence des campagnes de recrutement, mais il estime que la publication des avis afférents „par la voie appropriée“ est trop vague. Il suggère d'avoir recours à une forme qui a fait ses preuves dans d'autres matières et d'écrire: „... à la publication des postes vacants dans au moins trois quotidiens publiés au Luxembourg“, cette formulation n'excluant pas la publication dans d'autres médias.“

Dans cette optique, le Conseil d'Etat pourrait aussi s'accommoder d'un règlement grand-ducal définissant et harmonisant les „voies appropriées“ de publication, éventuellement par l'intermédiaire d'un site internet gouvernemental unique et spécialisé.

Il est également prévu que le poste vacant doit faire l'objet d'une description détaillée reprenant les missions spécifiques y rattachées et les compétences requises pour pouvoir l'occuper. Le texte de

l'article sous avis ne précise cependant pas si cette fiche sera publiée avec la vacance de poste. Le Conseil d'Etat estime nécessaire une telle publication, ceci afin de permettre au candidat potentiel de mesurer les requis du poste et ses capacités à les assumer et ainsi d'éviter que des candidats non qualifiés posent leur candidature. Le travail d'analyse des candidatures de la commission de contrôle en sera d'autant plus facilité.

Le dernier alinéa du paragraphe 3 de l'article sous avis prévoit enfin que la publication de la vacance de poste doit indiquer qu'elle doit être pourvue d'un titulaire choisi suivant la procédure de la future loi sous avis. Le Conseil d'Etat ne voit dans le projet de loi aucune obligation de pourvoir un poste par des candidats choisis suivant la procédure y prévue. Il y lit un seuil maximum de postes à pourvoir mais aucune obligation de ce faire. Il ne voit par ailleurs aucune autre disposition légale imposant une telle obligation. D'éventuelles difficultés d'interprétation qui pourraient naître du texte actuel seraient éliminées par l'adoption du libellé suivant:

„Avant d'être pourvu, tout poste vacant à occuper par le biais d'un changement de groupe de traitement ou d'indemnité doit être publié...“

Le Conseil d'Etat relève au passage que le terme „obligatoire“ derrière le verbe „doit“ est superfluo-tatoire alors que le verbe en lui-même exprime déjà l'obligation.

La dernière phrase du paragraphe 3 de l'article 7 sous avis se lira en conséquence ainsi:

„La publication de toute vacance de poste doit préciser s'il y sera pourvu par un titulaire choisi suivant la procédure de la présente loi.“

La **Commission** fait siennes les reformulations proposées par le **Conseil d'Etat** ayant pour but d'éviter d'éventuelles difficultés d'interprétation. Afin d'éviter des abus, la Commission propose d'introduire un délai minimum de cinq jours ouvrables pendant lequel le poste vacant doit être publié. L'amendement parlementaire répond également au souci du Conseil d'Etat concernant la publication de la description détaillée du poste.

Dans son avis complémentaire, le **Conseil d'Etat** approuve la précision concernant la durée minimale de publication tout en regrettant ne pas avoir été suivi dans sa demande de préciser la notion de la „voie appropriée“. Il renvoie à cet égard à ses développements à l'endroit de l'amendement 1 (cf. commentaire de l'article 6).

A l'alinéa 2 du paragraphe 3, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est stylistiquement correct d'écrire „avec le poste vacant“ au lieu de „ensemble avec le poste vacant“.

La **Commission** adopte la proposition de texte du Conseil d'Etat en supprimant le mot „ensemble“ à l'alinéa 2 du paragraphe 3.

Article 8

L'article 8 redéfinit les compétences de la commission de contrôle déjà prévues par l'article 20 de la loi actuellement en vigueur.

– Point 1

Dans la mesure où le mécanisme du changement de groupe temporaire s'appliquera également aux employés de l'Etat, la Commission a ajouté, dans le cadre de son amendement 3, une référence y relative au point 1. En outre, elle a adapté la terminologie utilisée dans la présente loi à celle utilisée dans la future loi sur les traitements et dans la future loi sur les indemnités en remplaçant le terme „complémentaire“ par celui de „temporaire“.

– Point 2

Le **Conseil d'Etat** estime insatisfaisant le libellé du point 2 en vertu duquel la commission veille à ce que les limites indiqués aux articles 3 et 7 soient respectées. Il rappelle en effet que l'article 3 du projet de loi définit les carrières immédiatement supérieures. En cela il pose une limite, alors que l'article 7 du projet de loi prévoit clairement des conditions pour pouvoir postuler pour un poste. Le libellé du point 2 initial n'est donc pas adéquat. Par ailleurs, il y a lieu de relever que l'article 4 du projet de loi sous avis prévoit une limite de contingent et que son article 5 prévoit des exclusions. Ces deux articles ne sont pas sujets à vérification dans la version du texte actuellement sous avis, alors qu'ils devraient l'être.

Le Conseil d'Etat propose le libellé suivant pour le point 2:

„2. veiller à ce que les limites et conditions prévues par la présente loi et plus particulièrement par les articles 3, 4, 5 et 7 soient respectées pour toute demande de changement de groupe de traitement ou de changement de groupe d'indemnité introduite en vertu de l'article 6 de la présente loi et veiller à ce que les limites et conditions d'éligibilité fixées par l'article 50, paragraphe 3 de la loi du jmmaaaa fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat soient respectées pour toute demande introduite en vertu de l'article 50 paragraphe 2 de ladite loi;“.

Au point 2, la **Commission** reprend la reformulation proposée par le Conseil d'Etat en y ajoutant encore l'article 2 étant donné que ce dernier est également visé. En outre, dans la mesure où le mécanisme du changement de groupe temporaire s'appliquera également aux employés de l'Etat, la Commission a ajouté une référence y relative.

– Point 3 et suppression du point 4 initial

Le **Conseil d'Etat** estime insatisfaisant le libellé des points 3 et 4. En effet, l'évaluation des compétences d'un candidat implique aussi l'appréciation de la qualité de son travail.

Le Conseil d'Etat propose de faire abstraction du point 4 dont la rédaction est hautement problématique. En effet, la notion de valeur personnelle n'a aucun contenu juridique et ne permet pas d'élaborer des critères d'appréciation. Le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de critiquer la subjectivité de cette notion et il renvoie à ce sujet à son analyse faite dans son avis à l'endroit de l'article 7 du projet de loi modifiant la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat (doc. parl. n° 6457). Il renvoie également à son avis du 15 novembre 2011 sur le projet de loi portant sur les attachés de justice (doc. parl. n° 6304B). Le point 4 prévoit encore que la „commission de contrôle peut, le cas échéant, tenir compte des entretiens individuels...“. Si le point 4 était maintenu, le Conseil d'Etat devrait s'opposer formellement au libellé en question. A part le fait que les termes „le cas échéant“ sont superflus en ce que le choix annoncé par ces termes est déjà repris dans le mot „peut“, le Conseil d'Etat ne peut en aucun cas accepter que la commission de contrôle ait le choix de tenir compte, ou pas, des entretiens. Il est absolument inadmissible que pour les uns l'entretien soit pris en compte et pour d'autres non, solution qui ouvrirait largement la porte à l'arbitraire.

La **Commission** supprime le point 4 afin de tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat. La renumérotation des points subséquents en est la conséquence logique.

– Nouveau point 4 (point 5 du projet de loi initial)

Au point 5 initial, le **Conseil d'Etat** exige de faire abstraction des termes „le cas échéant“, une proposition que la **Commission** fait sienne.

– Suppression du point 6 initial

A l'instar de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le **Conseil d'Etat** rappelle que l'article 54 paragraphe 3 (article 50 initial) du projet de loi fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat (doc. parl. n° 6459) ne prévoit pas une formation personnalisée, de sorte qu'il y a lieu de faire abstraction de la partie de la phrase du point 6 commençant par „ou...“.

La Commission supprime le point 6 initial étant donné que la procédure du changement de groupe temporaire ne prévoit pas de formation personnalisée, mais seulement un travail personnel de réflexion et que le plan de qualification individuel en tant que tel a été abandonné (cf. commentaire article 14).

– Nouveau point 5 (point 7 du projet de loi initial)

Au point 7, le Conseil d'Etat propose de rédiger le texte de la manière suivante:

„7. évaluer le mémoire rédigé par le candidat retenu [dans le cadre du plan de qualification individuel prévu à l'article 14] ou le travail personnel de réflexion prévu à l'article 50 paragraphe 3 de la loi du jmmaaaa fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat“.

En ce qui concerne le point 7 initial (et désormais nouveau point 5), la **Commission** a en outre ajouté une référence au mécanisme du changement de groupe temporaire étant donné que ce dernier s'appliquera également aux employés de l'Etat.

Dans son avis complémentaire, le **Conseil d'Etat** lève son opposition formelle au vu de la suppression du point 4. Pour le surplus, l'amendement 3 relatif à l'article 8 ne donne pas lieu à observation.

Article 9

L'article 9 porte sur la composition de la commission de contrôle.

Le **Conseil d'Etat** note que par rapport au libellé de l'article 21 de la loi actuellement en vigueur, la commission de contrôle comptera dorénavant respectivement trois membres ou quatre membres au lieu de cinq. Les auteurs du projet de loi expliquent cela par des raisons de simplification administrative.

Ils ne donnent cependant aucune explication sur les raisons qui les ont amenés à faire abstraction de l'exigence du texte actuel que les membres de la commission de contrôle fassent partie de la carrière supérieure. La suppression de cette exigence tiendrait-elle, le cas échéant, à la volonté de permettre que parmi les membres nommés à titre spécial par le ministre puissent figurer les supérieurs hiérarchiques directs (indépendamment de leur carrière) des candidats qui, selon les auteurs, sont le mieux à même d'apprécier le candidat qu'il s'agit d'évaluer?

La **Chambre des fonctionnaires et employés publics** estime que si tel est le désir des auteurs du projet de loi, il y aurait lieu de faire figurer cette précision dans le texte de l'article. Le Conseil d'Etat partage cette analyse.

Au dernier alinéa de l'article sous avis, il y a lieu d'écrire „*par un ou plusieurs agents*“ et non „agent(s)“.

La **Commission** propose de conférer à l'article 9 la teneur suivante:

„**Art. 9.** La commission comprend trois respectivement, en cas de changement d'administration, quatre membres effectifs qui doivent relever d'un groupe de traitement ou d'indemnité correspondant au moins au niveau du poste à occuper.

Deux membres, dont le président de la commission, sont nommés à titre permanent par le ministre.

Est nommé à titre spécial par le ministre:

- un membre sur proposition du ministre du ressort si le candidat désire changer de groupe de traitement ou de groupe d'indemnité au sein de son administration, ~~un membre sur proposition du ministre du ressort;~~
- un membre sur proposition du ministre du ressort de l'administration d'origine et un autre membre sur proposition du ministre du ressort de l'administration dont le candidat veut faire partie si le candidat désire changer de groupe de traitement avec changement d'administration, ~~un membre sur proposition du ministre du ressort de l'administration d'origine, et un autre membre sur proposition du ministre du ressort de l'administration dont le candidat veut faire partie.~~

Pour chaque membre effectif, il est nommé un membre suppléant choisi selon les mêmes critères.

Toutes les nominations, soit à titre permanent, soit à titre spécial sont révocables à tout moment.

La commission dispose, dans le cadre des services du ministre, d'un secrétariat dont la gestion est assurée par un ou plusieurs agent(s) à désigner par le ministre.“

Pour des raisons de lisibilité, la Commission reformule ledit article en reprenant également la proposition d'ordre purement formelle du Conseil d'Etat. En outre, suite aux remarques du Conseil d'Etat et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, il est précisé dans le texte que les membres de la commission de contrôle doivent être classés au moins dans le même groupe de traitement que celui dont relève le poste déclaré vacant sans néanmoins obligatoirement devoir être classés dans le groupe de traitement A1. Finalement, afin de garantir le bon fonctionnement de la commission de contrôle, il a été décidé de prévoir également des membres suppléants.

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

Article 10

L'article 10 du projet de loi reprend l'article 22 de l'actuelle loi modifiée du 14 novembre 1991 fixant les conditions et les modalités de l'accès du fonctionnaire à une carrière supérieure à la sienne,

sauf quelques minimes réajustements qui ne donnent pas lieu à observation de la part du **Conseil d'Etat**.

Article 11

L'article 11 porte sur les modalités de l'avis à émettre par les membres de la commission de contrôle.

Le **Conseil d'Etat** souligne que les compétences de vérification des procédures, limites et conditions d'accès aux groupes de traitement ou d'indemnité ne doivent pas donner lieu à avis favorable, assez favorable, etc. Soit les dispositions de la loi sont respectées, soit elles ne le sont pas, et la commission de contrôle se bornera à faire le constat sur l'état de la procédure, en donnant un avis favorable ou un avis défavorable.

Pour améliorer la lisibilité du texte du dernier alinéa de l'article sous avis, il est souhaitable de spécifier la décision que le ministre concerné aura à prendre. La dernière partie de la première phrase pourra ainsi se lire comme suit:

„... qui le soumet incessamment au ministre du ressort, lequel décide si le fonctionnaire ou l'employé de l'Etat concerné est retenu ou non. Lorsque le changement ...“

A la dernière phrase du dernier alinéa de l'article sous avis, le Conseil d'Etat juge opportun de remplacer le terme „emploi“ par le mot „poste“.

La **Commission** partage l'avis du Conseil d'Etat que la commission de contrôle ne pourra donner qu'un avis favorable ou un avis défavorable (amendement 5). Par ailleurs les propositions rédactionnelles du Conseil d'Etat seront reprises.

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

Article 12

L'article 12 dispose que la décision du ministre du ressort est transmise à la commission de contrôle qui en informe le fonctionnaire ou l'employé de l'Etat concerné.

Etant donné que la notion du texte initial „dans les meilleurs délais“ est trop imprécise, le **Conseil d'Etat** estime que, dans un souci de cohérence avec l'article 11 du projet de loi sous avis, elle est à remplacer par le terme „incessamment“.

La **Commission** adopte cette proposition du Conseil d'Etat.

Article 13

L'article 13 dispose que les membres de la commission et les secrétaires sont tenus de garder le secret sur les délibérations et les informations qui leur ont été fournies dans l'accomplissement de leur mission.

Le **Conseil d'Etat** propose d'écrire „le ou les secrétaires“, une proposition que la **Commission** fait sienne.

Article 14

L'article 14 porte sur le mémoire que le fonctionnaire ou employé devra rédiger en vue de changer de groupe.

Le **Conseil d'Etat** note que cet article innove, en ce qu'il prévoit que le candidat retenu doit suivre un plan de qualification individuel en sus des cours et épreuves du cycle de formation préparatoire au groupe de traitement et d'indemnité supérieur qu'il doit avoir suivis avec succès avant de pouvoir être retenu. Le Conseil d'Etat ne voit pas la plus-value réelle du plan de qualification individuel et renvoie à ses considérations générales au sujet de l'opportunité d'un tel plan (cf. point III du présent rapport).

Par ailleurs, le libellé du texte de l'article sous avis pose de nombreux problèmes. En effet, il reprend des notions aux contours indéfinis ou peu clairs, qui posent de graves problèmes de sécurité juridique.

Ainsi, le plan de qualification individuel est prévu en vue de perfectionner les compétences professionnelles, „personnelles et sociales“ du fonctionnaire ou de l'employé de l'Etat. Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations faites au sujet de la subjectivité des notions et de leur contenu juridique intangible dans son avis à l'endroit de l'article 7 du projet de loi modifiant la loi modifiée du 16 avril

1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat (doc. parl. n° 6457), et à son avis du 11 novembre 2011 sur le projet de loi portant sur les attachés de justice (doc. parl. n° 6304B) qui gardent leur valeur dans le cadre de l'article sous examen.

Le Conseil d'Etat estime que le dernier alinéa du paragraphe 1er de l'article sous avis trouve logiquement sa place derrière l'alinéa 1er du paragraphe.

Il pourrait ainsi être fait abstraction de l'alinéa 2 et l'on pourrait continuer le libellé comme suit:

„Le plan de qualification comprend en fonction des besoins du fonctionnaire ou de l'employé de l'Etat, individualisés par l'Institut national d'administration publique:

- *un cycle de formations spécifiques;*
- *...“.*

La notion d'„action du plan de qualification“ ne fait aucun sens. S'il n'était pas suivi quant à sa proposition d'abandonner ce plan de qualification, le Conseil d'Etat proposerait le libellé suivant pour l'alinéa 3 du paragraphe 1er:

„Chaque étape du plan de qualification défini par l'Institut national d'administration publique est clôturée par une épreuve. Parmi les épreuves figure obligatoirement un mémoire dont le sujet est à fixer par la commission de contrôle, à présenter dans un délai fixé par elle.“

Le Conseil d'Etat relève encore qu'un mémoire est par essence un document écrit. Il ne comporte donc pas d'épreuve orale. Au contraire, il est présenté devant une instance. Dès lors, la dernière phrase de l'alinéa 4 du paragraphe 1er est à réajuster et se lira comme suit:

„A ce titre le mémoire et sa présentation orale sont pris en compte à raison de cinquante pour cent chacune.“

Au sujet des paragraphes 3 et 4, le Conseil d'Etat renvoie à ses considérations générales. D'une manière générale, le Conseil d'Etat estime que l'on pourrait faire abstraction du plan de qualification individuel.

Au vu de ces critiques, la **Commission** propose de conférer à l'article 14 la teneur suivante:

„Art. 14. (1) Le fonctionnaire ou l'employé de l'Etat retenu est tenu de rédiger dans un délai de six mois un mémoire dont le sujet est à définir par la commission de contrôle. Le mémoire est présenté oralement devant la commission de contrôle qui attribue, séance tenante, une mention soit suffisante, soit insuffisante. A ce titre, la partie écrite du mémoire et sa présentation orale sont prises en compte à raison de cinquante pour cent chacune.

Dans ce même délai de six mois, le fonctionnaire ou l'employé de l'Etat retenu peut, s'il l'estime nécessaire, suivre un maximum de dix jours de formation auprès de l'Institut national d'administration publique. Le choix des formations, qui doivent permettre au fonctionnaire ou à l'employé de l'Etat retenu de perfectionner ses compétences professionnelles en vue de l'exercice du poste brigué, appartient au fonctionnaire ou à l'employé retenu. Le fonctionnaire ou l'employé de l'Etat retenu bénéficie d'une dispense de service pour suivre ces formations. Toutefois, celles-ci ne comptent pas comme formations exigées pour pouvoir bénéficier d'un avancement en grade.

(2) Le fonctionnaire de l'Etat qui a **suivi avec succès le plan de qualification individuel établi à son égard peut bénéficier réussi son mémoire bénéficie** d'une nomination dans son nouveau groupe de traitement.

En attendant sa nomination dans le nouveau groupe de traitement, le fonctionnaire de l'Etat qui a **été retenu réussi son mémoire** est maintenu dans son groupe de traitement initial et dans son administration d'origine avec garantie de tous ses droits acquis.

L'avancement en traitement et les promotions ultérieures du fonctionnaire de l'Etat ayant changé de groupe de traitement sont soumis aux dispositions légales réglant son nouveau groupe de traitement.

(3) L'employé de l'Etat qui a **suivi avec succès le plan de qualification individuel établi à son égard peut accéder réussi son mémoire accède** au nouveau groupe d'indemnité.

En attendant l'accès au nouveau groupe d'indemnité, l'employé de l'Etat qui a **été retenu réussi son mémoire** est maintenu dans son groupe d'indemnité initial et dans son administration d'origine avec garantie de tous ses droits acquis.

L'avancement en grade de l'employé de l'Etat ayant changé de groupe d'indemnité est soumis aux dispositions légales réglementant son nouveau groupe d'indemnité.

(4) Le fonctionnaire ou l'employé de l'Etat qui n'a pas ~~suivi avec succès et dans les délais impartis le plan de qualification individuel établi à son égard réussi son mémoire~~, est considéré comme ayant échoué. Il ne pourra présenter une nouvelle demande de changement de groupe de traitement respectivement de changement de groupe d'indemnité qu'après un délai de trois ans. Un second échec entraîne la perte définitive du bénéfice du changement de groupe de traitement respectivement du changement de groupe d'indemnité.“

La Commission tient compte de la remarque du Conseil d'Etat et abandonne l'idée du plan de qualification individuel. Dans le nouveau texte, le suivi de cours de formation ne sera plus exigé, mais il appartiendra au fonctionnaire ou à l'employé de l'Etat retenu de décider lui-même s'il veut suivre des cours de formation. Ne sera obligatoire que la rédaction d'un mémoire dans un délai de six mois.

Les modifications aux paragraphes 2, 3 et 4 tiennent compte de la suppression du plan de qualification en tant que tel. En outre, la Commission reprend la reformulation proposée par la Chambre des fonctionnaires et employés publics et supprime le terme „peut“ jugé trop incertain et restrictif.

Dans son avis complémentaire, le **Conseil d'Etat** est d'avis que l'amendement parlementaire représente un allègement notable qui trouve son approbation.

Le Conseil d'Etat constate qu'au paragraphe 1er, il est prévu que le fonctionnaire ou l'employé de l'Etat retenu est tenu de rédiger dans un délai de six mois un mémoire, sans que le texte spécifie la date de départ du délai des six mois. Il est vrai que la logique impose que ce délai de six mois soit calculé à partir du moment où le fonctionnaire ou l'employé de l'Etat est avisé, selon la procédure prévue à l'article 12 du projet de loi, qu'il est retenu.

Afin d'éviter toute discussion à ce sujet, le Conseil d'Etat propose de libeller de la façon suivante la première phrase du paragraphe 1er de l'article 14, telle qu'elle résulte de l'amendement parlementaire:

„Le fonctionnaire ou l'employé de l'Etat retenu doit rédiger dans un délai de six mois à partir de la réception de l'information prévue à l'article 12, un mémoire...“

Par ailleurs, les termes „réussi son mémoire“ ne sont stylistiquement pas adéquats pour la raison très simple que le mémoire est un écrit. Dès lors, le Conseil d'Etat propose de remplacer ces termes aux paragraphes 2, 3 et 4 par „... qui s'est vu attribuer une mention suffisante“.

La **Commission** adopte les propositions rédactionnelles du Conseil d'Etat.

La **Commission** propose un **amendement supplémentaire** modifiant l'intitulé de la section 3 (précédant l'article 14) comme suit:

„Section 3. – ~~Du plan de qualification individuel~~ Du mémoire“

Dans le cadre de ses amendements parlementaires du 23 juillet 2014, la Commission a tenu compte des critiques du Conseil d'Etat et a abandonné l'idée du plan de qualification individuel tel que repris dans l'article 14 du projet de loi initial. L'amendement sous rubrique tient compte de l'omission de la Commission d'adapter également l'intitulé de la section 3 au nouveau libellé de l'article 14.

Dans son **2ème avis complémentaire**, cet amendement reste sans observation de la part du **Conseil d'Etat**.

Article 15

L'article 15 dispose que le fonctionnaire ou l'employé qui change de groupe de traitement ou d'indemnité bénéficie d'une promotion et est classé dans son nouveau groupe de traitement au grade immédiatement supérieur à celui qu'il avait atteint dans son groupe de traitement ou d'indemnité initial.

Le **Conseil d'Etat** propose au paragraphe 1er et au paragraphe 2 de mentionner les intitulés corrects des lois auxquelles il est renvoyé, une proposition que la **Commission** fait sienne.

Article 16

L'article 16 introduit une dérogation par rapport au paragraphe 5 de l'article 2. Afin de ne pas introduire de dispositions moins favorables que celles prévues sous la législation antérieure sur le changement de carrière, il a été décidé de continuer à permettre aux fonctionnaires de l'Etat du groupe de

traitement B1 (détenteurs d'un diplôme de fin d'études secondaires ou secondaires techniques) en service, en congé de maternité, en congé parental ou en congé sans traitement et nommés définitivement au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi de se présenter tout de suite à un emploi du groupe de traitement A1 (détenteurs d'un diplôme de „master“) sans passer par un emploi du groupe de traitement A2, ceci pendant une période transitoire de dix ans à compter de l'entrée en vigueur de la même loi.

Le **Conseil d'Etat** constate que la dérogation prévue par l'article 16 ne concerne que les fonctionnaires et non les employés de l'Etat, et que par conséquent, les auteurs du texte s'écartent de leur objectif initial. Les auteurs ne se sont pas exprimés à ce sujet, de sorte que le Conseil d'Etat reste dans l'impossibilité de vérifier les raisons d'être de cette dérogation par rapport à la philosophie générale sous-jacente au projet d'avis.

La **Commission** tient à souligner qu'une carrière ouverte n'existe actuellement pas pour les employés de sorte qu'il n'y a pas lieu de prévoir des dispositions transitoires pour ces derniers.

Suppression de l'article 17 du projet de loi initial

L'article 17 initial disposait que toute réglementation spéciale existante plus favorable que celle prévue à la présente loi pour le passage dans un groupe de traitement supérieur reste maintenue.

Le **Conseil d'Etat** note que selon l'exposé des motifs, les cas visés par la disposition sous avis concernent le régime particulier de changement de carrière auprès de l'Administration des douanes et accises pour le préposé des douanes qui peut changer vers la carrière du rédacteur, d'une part, et le régime particulier auprès de l'Entreprise des postes et télécommunications pour le facteur pouvant être admis à la carrière de l'artisan, d'autre part.

Le Conseil d'Etat attire d'ores et déjà l'attention des auteurs sur des problèmes liés à la hiérarchie des normes juridiques qui sont susceptibles de se poser et qu'il y aurait lieu de résoudre. Dans ce contexte, il renvoie aux observations qu'il a formulées dans son avis du 13 juillet 2012 à l'endroit de l'article 54 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire (doc. parl. n° 6382).

De surcroît, les normes juridiques susceptibles de faire exception à la règle doivent être précisées, pour des raisons de sécurité juridique, de manière exhaustive dans l'article sous examen. Pour les raisons exprimées ci-dessus, si les auteurs entendaient maintenir le texte sous examen dans la rédaction actuelle, le Conseil d'Etat se verrait obligé de refuser la dispense du second vote constitutionnel au projet de loi sous avis.

Afin de tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat, et conformément au principe de la hiérarchie des normes, la **Commission** supprime l'article 17. La renumérotation des articles subséquents en est la conséquence logique.

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

Article 17 (article 18 du projet de loi initial)

L'article 17 porte sur les postes vacants qui ont été publiés avant l'entrée en vigueur du projet de loi.

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

L'article 17 ne visait initialement que les demandes pour lesquelles un avis de la commission de contrôle était disponible avant la mise en vigueur du projet de loi. La **CHFEP** est d'avis qu'il serait plus logique et équitable de prévoir à l'article 17 qu'il suffit que la demande de changement de carrière soit déposée avant l'entrée en vigueur du projet de loi sous avis afin que les dispositions du régime antérieur restent applicables. Il faut en effet éviter de perturber, de compliquer et de prolonger inutilement toute procédure de changement de carrière en cours.

La **Commission** propose ainsi l'amendement suivant:

„Art. 18. Art. 17. Pour les demandes de changement de carrière ayant fait l'objet d'un avis de la part de la commission de contrôle Pour les postes vacants à occuper par le biais d'un changement de carrière qui ont été publiés avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi, les anciennes dispositions de la loi modifiée du 14 novembre 1991 fixant les conditions et les modalités de l'accès du fonctionnaire à une carrière supérieure à la sienne restent applicables.“

Afin d'éviter que les fonctionnaires ne soient traités différemment selon que la commission de contrôle a siégé avant ou après l'entrée en vigueur de la présente loi, la Commission a jugé plus équi-

table de prendre en compte la date de publication du poste vacant à occuper par le biais de la procédure du changement de carrière pour décider quelle sera la loi applicable.

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

Suppression de l'article 19 du projet de loi initial

L'article 19 initial disposait que toute référence à la loi modifiée du 14 novembre 1991 fixant les conditions et les modalités de l'accès du fonctionnaire à une carrière supérieure à la sienne s'entend comme référence à la présente loi.

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

La **Commission** tient compte de cette remarque et supprime l'article 19.

Article 18 (article 20 du projet de loi initial)

L'article 18 abroge la loi modifiée du 14 novembre 1991 fixant les conditions et les modalités de l'accès du fonctionnaire à une carrière supérieure à la sienne.

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

Article 19 (article 21 du projet de loi initial)

L'article 19 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**. Il renvoie néanmoins à son avis du même jour sur le projet n° 6457, et plus précisément au dernier alinéa de ses considérations générales.

La Commission adapte par voie d'amendement la mise en vigueur du présent projet de loi à l'instar des modalités retenues dans le cadre des amendements relatifs aux projets de loi du „paquet réforme“.

Cet article n'appelle pas d'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 6462 dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'Etat à un groupe d'indemnité supérieur au sien

Chapitre 1er. – Définition et champ d'application

Art. 1er. Par dérogation aux dispositions fixant les conditions d'admission aux différents groupes de traitement et groupes d'indemnité des administrations de l'Etat, le fonctionnaire de l'Etat peut accéder à un groupe de traitement supérieur au sien et l'employé de l'Etat peut accéder à un groupe d'indemnité supérieur au sien dans les conditions et suivant les modalités déterminées ci-après.

Art. 2. (1) Par groupe de traitement immédiatement supérieur au groupe de traitement D3, il faut entendre le groupe de traitement D2, le groupe de traitement D1 ou le groupe de traitement C1.

(2) Par groupe de traitement immédiatement supérieur au groupe de traitement D2, il faut entendre le groupe de traitement D1 ou le groupe de traitement C1.

(3) Par groupe de traitement immédiatement supérieur au groupe de traitement D1, il faut entendre le groupe de traitement C1. Toutefois, par groupe de traitement immédiatement supérieur au groupe de traitement D1 de la rubrique „Douanes“, il faut entendre le groupe de traitement B1.

(4) Par groupe de traitement immédiatement supérieur au groupe de traitement C1, il faut entendre le groupe de traitement B1.

(5) Par groupe de traitement immédiatement supérieur au groupe de traitement B1, il faut entendre le groupe de traitement A2.

(6) Par groupe de traitement immédiatement supérieur au groupe de traitement A2, il faut entendre le groupe de traitement A1.

Art. 3. (1) Par groupe d'indemnité immédiatement supérieur au groupe d'indemnité D3, il faut entendre le groupe d'indemnité D2, le groupe d'indemnité D1 ou le groupe d'indemnité C1.

(2) Par groupe d'indemnité immédiatement supérieur au groupe d'indemnité D2, il faut entendre le groupe d'indemnité D1 ou le groupe d'indemnité C1.

(3) Par groupe d'indemnité immédiatement supérieur au groupe d'indemnité D1, il faut entendre le groupe d'indemnité C1.

(4) Par groupe d'indemnité immédiatement supérieur au groupe d'indemnité C1, il faut entendre le groupe d'indemnité B1.

(5) Par groupe d'indemnité immédiatement supérieur au groupe d'indemnité B1, il faut entendre le groupe d'indemnité A2.

(6) Par groupe d'indemnité immédiatement supérieur au groupe d'indemnité A2, il faut entendre le groupe d'indemnité A1.

Art. 4. (1) Le nombre maximum de fonctionnaires de l'Etat d'un groupe de traitement admis à changer de groupe de traitement dans une administration en vertu des dispositions de la présente loi est fixé à vingt pour cent de l'effectif total du groupe de traitement de cette même administration ou de l'administration dont le fonctionnaire de l'Etat désire faire partie qui est immédiatement supérieur au leur.

Toute fraction résultant de l'application du taux établi ci-dessus compte pour une unité.

(2) Le nombre maximum d'employés de l'Etat d'un groupe d'indemnité admis à changer de groupe d'indemnité dans une administration en vertu des dispositions de la présente loi est fixé à vingt pour cent de l'effectif total du groupe d'indemnité de cette même administration ou de l'administration dont l'employé de l'Etat désire faire partie qui est immédiatement supérieur au leur.

Toute fraction résultant de l'application du taux établi ci-dessus compte pour une unité.

Art. 5. (1) Le changement de groupe de traitement au sens de la présente loi n'est pas possible pour les fonctions 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, sous les rubriques „Enseignement“, „Armée, Police et Inspection générale de la Police“ et „Magistrature“.

Le changement de groupe de traitement au sens de la présente loi n'est pas non plus possible dans un sous-groupe de traitement à attributions particulières des groupes de traitement A1 et B1 de la rubrique „Administration générale“ tels que définis aux annexes de la loi du jmmmaaaa fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

(2) Le changement de groupe d'indemnité au sens de la présente loi n'est pas possible pour les emplois des sous-groupes de l'enseignement ainsi que des sous-groupes à attributions particulières tels que définis aux articles 43 à 49 de la loi du jmmmaaaa déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat.

Chapitre 2. – Procédure

Section 1. – De la demande

Art. 6. Le fonctionnaire de l'Etat qui désire changer de groupe de traitement ou l'employé de l'Etat qui désire changer de groupe d'indemnité selon les modalités de la présente loi doit en faire la demande par écrit dans un délai d'un mois à partir de la publication de la vacance de poste dans le groupe de traitement ou dans le groupe d'indemnité supérieur.

La demande est adressée directement au ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions, dénommé ci-après „le ministre“, qui en saisit la commission de contrôle prévue à la section 2 du présent chapitre. Le fonctionnaire ou l'employé de l'Etat fait parvenir une copie de sa demande à son ministre et à son chef d'administration ainsi qu'au ministre compétent pour l'administration dont il désire faire partie et au chef d'administration de celle-ci.

Art. 7. (1) Le fonctionnaire de l'Etat qui désire changer de groupe de traitement peut se présenter à tout emploi du groupe de traitement immédiatement supérieur à son groupe de traitement initial d'une administration de l'Etat déclaré vacant, s'il remplit les conditions suivantes:

1. avoir au moins dix années de service depuis la date de sa nomination;
2. avoir réussi à l'examen de promotion de son sous-groupe de traitement initial, si un tel examen y est prévu;
3. avoir suivi et passé avec succès les cours et épreuves du cycle de formation préparatoire au groupe de traitement et d'indemnité supérieur organisés par l'Institut national d'administration publique.

(2) L'employé de l'Etat qui désire changer de groupe d'indemnité peut se présenter à tout emploi du groupe d'indemnité immédiatement supérieur à son groupe d'indemnité initial d'une administration de l'Etat déclaré vacant, s'il remplit les conditions suivantes:

1. avoir au moins dix années de service depuis son début de carrière;
2. avoir réussi à l'examen de carrière de son sous-groupe d'indemnité initial, si un tel examen y est prévu;
3. avoir suivi et passé avec succès les cours et épreuves du cycle de formation préparatoire au groupe de traitement et d'indemnité supérieur organisés par l'Institut national d'administration publique.

(3) Avant d'être pourvu, tout poste vacant à occuper par le biais d'un changement de groupe de traitement ou d'indemnité doit être publié par la voie appropriée pendant au moins cinq jours ouvrables.

Préalablement à sa publication, le poste vacant doit faire l'objet d'une description détaillée reprenant les missions spécifiques y rattachées et les compétences requises pour pouvoir l'occuper. Cette description, qui est publiée avec le poste vacant, est effectuée par l'administration concernée moyennant une fiche d'analyse de poste élaborée par le ministre.

La publication de toute vacance de poste doit préciser s'il y sera pourvu par un titulaire choisi suivant la procédure de la présente loi.

Section 2. – De la commission de contrôle

Art. 8. Il est institué auprès du ministre une commission de contrôle dont la mission consiste à:

1. émettre son avis sur le respect de la procédure de demande de changement de groupe de traitement ou de changement de groupe d'indemnité introduite en vertu de l'article 6 ou de la procédure de demande de changement de groupe temporaire introduite en vertu de l'article 54 paragraphe 2 de la loi du jmmaaaa fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ou à l'article 72 de la loi du jmmaaaa déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat;
2. veiller à ce que les limites et conditions prévues par la présente loi et plus particulièrement par les articles 2, 3, 4, 5 et 7 soient respectées pour toute demande introduite en vertu de l'article 6 de la présente loi, veiller à ce que les limites et conditions d'éligibilité fixées par l'article 54 paragraphe 3 de la loi du jmmaaaa fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat soient respectées pour toute demande introduite en vertu

du paragraphe 2 de cet article et veiller à ce que les limites et conditions d'éligibilité fixées par l'article 72 de la loi du jmmmaaaa déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat soient respectées pour toute demande introduite en vertu de cet article;

3. évaluer les compétences du candidat par rapport aux missions et exigences du poste brigué;
4. examiner si l'intérêt du service ne s'oppose pas à ce que le changement de groupe de traitement soit accompagné d'un changement d'administration;
5. évaluer le mémoire prévu à l'article 14 de la présente loi ou le travail personnel de réflexion prévu à l'article 54 de la loi du jmmmaaaa fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ou à l'article 72 de la loi du jmmmaaaa déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat.

Art. 9. La commission comprend trois respectivement, en cas de changement d'administration, quatre membres effectifs qui doivent relever d'un groupe de traitement ou d'indemnité correspondant au moins au niveau du poste à occuper.

Deux membres, dont le président de la commission, sont nommés à titre permanent par le ministre.

Est nommé à titre spécial par le ministre:

- un membre sur proposition du ministre du ressort si le candidat désire changer de groupe de traitement ou de groupe d'indemnité au sein de son administration;
- un membre sur proposition du ministre du ressort de l'administration d'origine et un autre membre sur proposition du ministre du ressort de l'administration dont le candidat veut faire partie si le candidat désire changer de groupe de traitement avec changement d'administration.

Pour chaque membre effectif, il est nommé un membre suppléant choisi selon les mêmes critères.

Toutes les nominations, soit à titre permanent, soit à titre spécial sont révocables à tout moment.

La commission dispose, dans le cadre des services du ministre, d'un secrétariat dont la gestion est assurée par un ou plusieurs agents à désigner par le ministre.

Art. 10. Les demandes de changement de groupe de traitement et de changement de groupe d'indemnité sont centralisées au secrétariat de la commission. Il y est établi un dossier personnel pour chaque candidat qui contient toutes les pièces communiquées en relation avec sa candidature.

Pour délibérer valablement, tous les membres de la commission doivent être présents.

Toutes les affaires sont délibérées en réunion; le secrétaire rédige les procès-verbaux.

La commission recueille tous les renseignements et se fait communiquer tous les documents et éléments d'information qu'elle juge nécessaires à l'accomplissement de sa mission; elle peut désigner un de ses membres afin de procéder à toute enquête spéciale, jugée utile, et même se faire assister par des experts. La commission est en droit de donner aux candidats la possibilité de présenter des observations écrites ou de venir s'expliquer oralement.

Art. 11. Les membres de la commission émettent un avis favorable ou défavorable par rapport aux points 1 à 4 de l'article 8.

Chaque membre de la commission a le droit d'exprimer son opinion personnelle, qu'il doit motiver en émettant un avis. En cas de pluralité d'avis, la motivation de l'avis final doit refléter les différentes prises de position.

L'avis final de la commission est pris à la majorité des voix, l'abstention n'étant pas permise. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

L'avis final, motivé et signé par tous les membres de la commission, est à transmettre au ministre qui le soumet incessamment au ministre du ressort, lequel décide si le fonctionnaire ou l'employé de l'Etat concerné est retenu ou non. Lorsque le changement de groupe de traitement ou le changement de groupe d'indemnité a lieu vers un poste de l'administration gouvernementale, la décision est prise par le ministre ayant l'administration gouvernementale dans ses attributions.

Art. 12. La décision du ministre du ressort est transmise à la commission de contrôle qui en informe le fonctionnaire ou l'employé de l'Etat concerné incessamment.

Art. 13. Les membres de la commission, le ou les secrétaires et ceux qui procèdent à des actes d'instruction conformément à l'article 10 sont tenus de garder le secret sur les délibérations et les informations qui leur ont été fournies dans l'accomplissement de leur mission.

Section 3. – Du mémoire

Art. 14. (1) Le fonctionnaire ou l'employé de l'Etat retenu doit rédiger dans un délai de six mois à partir de la réception de l'information prévue à l'article 12, un mémoire dont le sujet est à définir par la commission de contrôle. Le mémoire est présenté oralement devant la commission de contrôle qui attribue, séance tenante, une mention soit suffisante, soit insuffisante. A ce titre, la partie écrite du mémoire et sa présentation orale sont prises en compte à raison de cinquante pour cent chacune.

Dans ce même délai de six mois, le fonctionnaire ou l'employé de l'Etat retenu peut, s'il l'estime nécessaire, suivre un maximum de dix jours de formation auprès de l'Institut national d'administration publique. Le choix des formations, qui doivent permettre au fonctionnaire ou à l'employé de l'Etat retenu de perfectionner ses compétences professionnelles en vue de l'exercice du poste brigué, appartient au fonctionnaire ou à l'employé retenu. Le fonctionnaire ou l'employé de l'Etat retenu bénéficie d'une dispense de service pour suivre ces formations. Toutefois, celles-ci ne comptent pas comme formations exigées pour pouvoir bénéficier d'un avancement en grade.

(2) Le fonctionnaire de l'Etat qui s'est vu attribuer une mention suffisante bénéficie d'une nomination dans son nouveau groupe de traitement.

En attendant sa nomination dans le nouveau groupe de traitement, le fonctionnaire de l'Etat qui s'est vu attribuer une mention suffisante est maintenu dans son groupe de traitement initial et dans son administration d'origine avec garantie de tous ses droits acquis.

L'avancement en traitement et les promotions ultérieures du fonctionnaire de l'Etat ayant changé de groupe de traitement sont soumis aux dispositions légales réglementant son nouveau groupe de traitement.

(3) L'employé de l'Etat qui s'est vu attribuer une mention suffisante accède au nouveau groupe d'indemnité.

En attendant l'accès au nouveau groupe d'indemnité, l'employé de l'Etat qui s'est vu attribuer une mention suffisante est maintenu dans son groupe d'indemnité initial et dans son administration d'origine avec garantie de tous ses droits acquis.

L'avancement en grade de l'employé de l'Etat ayant changé de groupe d'indemnité est soumis aux dispositions légales réglementant son nouveau groupe d'indemnité.

(4) Le fonctionnaire ou l'employé de l'Etat qui ne s'est pas vu attribuer une mention suffisante, est considéré comme ayant échoué. Il ne pourra présenter une nouvelle demande de changement de groupe de traitement respectivement de changement de groupe d'indemnité qu'après un délai de trois ans. Un second échec entraîne la perte définitive du bénéfice du changement de groupe de traitement respectivement du changement de groupe d'indemnité.

Art. 15. (1) Le fonctionnaire de l'Etat qui change de groupe de traitement bénéficie d'une promotion et est classé dans son nouveau groupe de traitement au grade immédiatement supérieur à celui qu'il avait atteint dans son groupe de traitement initial.

Pour l'application de cette disposition, la hiérarchie des grades est déterminée par les indices minima des tableaux indiciaires de la loi du jjmmaaaa fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

(2) L'employé de l'Etat qui change de groupe d'indemnité est classé dans son nouveau groupe d'indemnité au grade immédiatement supérieur à celui qu'il avait atteint dans son groupe d'indemnité initial.

Pour l'application de cette disposition, la hiérarchie des grades est déterminée par les indices minima des tableaux indiciaires de la loi du jjmmaaaa déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat.

Chapitre 3. – Dispositions transitoires, abrogatoires et finales

Art. 16. Par dérogation à l'article 2 paragraphe 5, pour les fonctionnaires de l'Etat du groupe de traitement B1 en service, en congé de maternité, en congé parental ou en congé sans traitement et nommés définitivement au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, il faut entendre par groupe de traitement immédiatement supérieur au leur, le groupe de traitement A1.

La dérogation de l'alinéa précédent est limitée à une période de dix ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 17. Pour les postes vacants à occuper par le biais d'un changement de carrière qui ont été publiés avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi, les anciennes dispositions de la loi modifiée du 14 novembre 1991 fixant les conditions et les modalités de l'accès du fonctionnaire à une carrière supérieure à la sienne restent applicables.

Art. 18. La loi modifiée du 14 novembre 1991 fixant les conditions et les modalités de l'accès du fonctionnaire à une carrière supérieure à la sienne est abrogée.

Art. 19. Les dispositions de la présente loi entrent 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