



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session extraordinaire 2013-2014

AT/vg

P.V. FNPRA 20

**Commission de la Fonction publique et de la Réforme
administrative**

Procès-verbal de la réunion du 03 juillet 2014

Ordre du jour :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 5 mai et 30 juin 2014
2. 6703 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. 6462 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
 - Désignation d'un nouveau rapporteur
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Examen de l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics
4. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Yves Cruchten, M. Lex Delles, M. Georges Engel, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Roberto Traversini, M. Justin Turpel

M. Dan Kersch, Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Mme Tanja Colbett, M. Bob Gengler, M. Pierre Lammar, Mme Françoise Schoos, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative
M. Jean-Lou Hildgen, du Ministère de l'Intérieur

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission

*

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 5 mai et 30 juin 2014

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont adoptés.

2. 6703 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective

- Désignation d'un rapporteur

M. Georges Engel est désigné rapporteur du projet de loi 6703.

- Présentation du projet de loi

M. le Ministre présente l'objet du projet de loi 6703 qui a comme principal objectif de régler les difficultés qui sont survenues à la suite d'un arrêt de la Cour administrative du 19 décembre 2013 (Affaire Association des Professeurs de l'Enseignement Secondaire et Supérieur (APESS) asbl c/ Etat en présence de la Confédération générale de la Fonction publique (CGFP) asbl., No 32.864C) au niveau de la représentation des fonctionnaires de la carrière supérieure à la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Pour de plus amples détails il est renvoyé à l'exposé des motifs du document parlementaire 6703.

De l'échange de vues subséquent il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- M. le Ministre informe que l'APESS a introduit deux nouveaux recours : un premier recours contre la décision du Gouvernement de laisser le 3^{ème} siège vacant, ceci en exécution de l'arrêt de la Cour administrative du 13 décembre 2013. ; et un deuxième recours disposant que le Gouvernement n'a pas exécuté l'arrêt de la Cour administrative et pour lequel l'APESS revendique la mise en place d'un commissaire spécial. Les jugements afférents ne sont pas encore disponibles.

- Le représentant du groupe parlementaire CSV s'interroge si les dispositions du présent projet de loi sont immédiatement applicables à la composition actuelle de la CHFEP suite à la mise en vigueur de la nouvelle loi. Dans ce cas, il faudrait préciser par voie d'amendement que le présent texte s'applique à la composition de la CHFEP telle qu'issue des dernières élections.

M. le Ministre estime que la répartition des membres actuels au sein des deux nouvelles catégories n'est pas évidente alors que l'élection s'est déroulée dans une seule catégorie. Le représentant du groupe parlementaire CSV est d'avis que cette répartition des membres dans les nouvelles catégories de la CHFEP incomberait au législateur.

M. le Ministre souligne encore que l'introduction d'un amendement entraîne un problème au niveau des délais. En effet, la préparation des élections de 2015 aura lieu en octobre 2014. La nouvelle législation devra donc être en vigueur avant cette échéance.

- M. le Ministre précise que l'interdiction d'attribuer plus de deux sièges dans une catégorie à des fonctionnaires d'une même administration est maintenue. D'après le projet de loi, deux sièges sont prévus pour la catégorie des fonctionnaires de l'enseignement et un siège est

attribué à la catégorie des fonctionnaires de la carrière supérieure des autres administrations. D'un point de vue arithmétique, le problème ne pourra plus se reproduire au niveau de la carrière supérieure.

Un membre de la Commission invoque que la situation pourrait se reproduire dans les autres catégories. M. le Ministre répond que les syndicats sont en connaissance de cause que, en présentant dans une catégorie donnée uniquement des candidats d'une même administration, ils risquent de ne pas se voir attribuer tous les mandats qui correspondent à leur score électoral.

L'expert gouvernemental rappelle que lors des dernières élections, dans la carrière inférieure se sont présentés tant de candidats que de sièges à pourvoir. Par ailleurs, la situation de l'APESS est unique dans la mesure où c'est le seul syndicat qui ne représente qu'une seule catégorie d'agents.

- Un intervenant estime que, s'il existait une Cassation pour les juridictions administratives, l'arrêt de la Cour administrative du 19 décembre 2013 aurait été cassé. En effet, l'invocation de la violation de la Constitution impose la saisine de la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle. Or, dans l'arrêt précité, la Cour constitutionnelle n'a pas été saisie. L'orateur ajoute que la décision de la Cour administrative est *ultra petita* alors qu'elle statue sur des questions qui ne lui ont pas été soumises.

- Examen des articles et de l'avis du Conseil d'Etat

Article 1^{er}

L'article 1^{er} a pour objet de modifier l'article 43ter de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective.

La Commission d'Etat note que d'un point de vue rédactionnel, il importe de revoir la façon de numéroter les articles en supprimant le trait d'union entre le numéro et le texte de l'article.

La Commission adopte cette proposition de nature rédactionnelle du Conseil d'Etat.

- Point 1^{er}

Le nouveau texte prévu à l'alinéa 2 de l'article 43ter prévoit désormais une division de l'ancienne catégorie A regroupant tous les fonctionnaires de la carrière supérieure en deux catégories, une catégorie A et une catégorie A1. La nouvelle catégorie A ne comprendra plus que les fonctionnaires de la carrière supérieure de l'Enseignement tandis que la nouvelle catégorie A1 sera réservée aux fonctionnaires de la carrière supérieure administrative.

- Point 2

Les changements qui sont opérés par le présent point à l'alinéa 3 de l'article 43ter sont une conséquence logique de la création des deux nouvelles catégories au niveau de la carrière supérieure. La catégorie A comprendra les fonctionnaires de la carrière supérieure de l'Enseignement comme par exemple les différentes sortes de professeurs ainsi que les directeurs et les directeurs adjoints des établissements scolaires. Dans la mesure où les instituteurs de l'enseignement fondamental font également partie de la carrière supérieure depuis les lois du 6 février 2009 sur l'enseignement fondamental, mais qu'ils sont depuis toujours répertoriés dans une catégorie à part, il est suggéré de maintenir cette catégorie spécifique pour les différentes carrières de l'instituteur de sorte qu'il y aura lieu de prévoir

leur exclusion de la catégorie A. Les instituteurs continueront donc, comme auparavant, d'appartenir à la catégorie D, ensemble avec les fonctionnaires de la carrière moyenne de l'Enseignement tels que les maîtres de cours spéciaux ou les maîtres de cours pratiques.

En ce qui concerne les fonctionnaires de la carrière supérieure administrative, ils seront regroupés dans la nouvelle catégorie A1.

L'alinéa 3 supporte encore quelques autres changements tels que par exemple celui de ne plus mentionner parmi la catégorie D les « autres » carrières moyennes de l'Enseignement puisque le terme « autres » se comprenait par rapport aux anciens instituteurs lorsque ceux-ci figuraient encore dans la carrière moyenne. Plus loin, au niveau de la catégorie des employés, il y aura dorénavant lieu de mentionner les chargés de cours de l'enseignement fondamental au lieu de l'enseignement primaire visé par le texte actuel.

- Point 3

L'alinéa 5 de l'article 43ter prévoit que la répartition des fonctionnaires dans les catégories A, B et C se fait par règlement grand-ducal en tenant compte des trois grandes catégories de traitements à l'annexe D de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat. Il y aura lieu d'ajouter à cette phrase de renvoi la catégorie A1.

Le règlement grand-ducal visé est en fait le règlement grand-ducal du 17 janvier 1984 portant réglementation de la procédure électorale pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics lequel sera adapté en conséquence.

La deuxième phrase de l'article 43ter, alinéa 5 sera maintenue même si la limitation y prévue ne jouera plus au niveau des catégories A et A1.

Enfin, la disposition prévue actuellement à l'alinéa 5, 3ème phrase de l'article 43ter et qui retient que les différents corps de l'Enseignement forment une seule administration, est devenue superfétatoire du fait des changements opérés par la présente loi.

Le Conseil d'Etat propose d'écrire au point 3 « Chambre des fonctionnaires et employés publics », une proposition que la Commission fait sienne.

Article 2

L'article 2 porte sur la mise en vigueur de la présente loi.

Le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait que si le législateur entendait accorder une durée supplémentaire pour préparer la mise en œuvre des dispositions légales sous avis, la formule appliquée d'une entrée en vigueur « le premier jour du premier mois qui suit la publication au Mémorial » pourrait, le cas échéant, conduire à une réduction du délai de quatre jours usuellement appliqué dans l'hypothèse où la publication aurait par exemple lieu vers la fin du mois. Aussi le Conseil d'Etat suggère-t-il de viser à cet égard un délai d'entrée en vigueur plus généreux évoquant au moins le « premier jour du deuxième [ou du troisième] mois qui suit la publication au Mémorial ».

Comme le vote du présent projet de loi aura lieu mi-juillet, la Commission estime que le problème soulevé par Conseil d'Etat au sujet d'une réduction éventuelle du délai de quatre jours dans le contexte de la mise en vigueur ne se pose pas. L'article 2 est donc maintenu dans sa teneur initiale.

3. 6462 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

- Désignation d'un rapporteur

M. Yves Cruchten est désigné rapporteur du projet de loi 6462.

- Présentation du projet de loi

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 fait sienne depuis le processus de Bologne et qu'il entend avec le présent projet faire entrer dans le mécanisme actuel de la carrière ouverte. C'est dans cet esprit qu'il a revu le cloisonnement rigide des carrières actuelles, pour tenir compte des principes du Lifelong Learning et de la validation des acquis de l'expérience professionnelle. Dans cet ordre d'idées, le présent projet prévoit l'introduction d'un cycle de formation préparatoire et d'un plan de qualification individuel détaillés par la suite.

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.

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

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat et de l'avis de la CHFEP

Article 1^{er}

Le Conseil d'Etat constate que le libellé de cet article ne change pas par rapport à l'article 1^{er} de la loi du 14 novembre 1991 que le projet sous avis doit remplacer, sauf à introduire la possibilité pour les employés de l'Etat d'accéder à un groupe d'indemnité supérieur au leur.

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.

Articles 2 et 3

L'article 2 définit pour la carrière du fonctionnaire ce qu'il faut entendre par carrière immédiatement supérieure, et l'article 3 en fait de même pour l'employé de l'Etat.

Dans la mesure où, comme le retient le commentaire des articles, 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 ».

Par ailleurs, les tirets placés dans le texte sont à remplacer par des virgules. Ainsi on lira, par exemple « Par groupe de traitement immédiatement supérieur au groupe de traitement D3, il faut entendre ... », une proposition que la Commission fait sienne.

Pour des raisons de clarté, les auteurs du projet de loi préfèrent 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.

De l'échange de vues, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- En réponse à une question afférente, l'expert gouvernemental confirme que l'Enseignement n'est pas visé par le présent projet de loi.

- Dans la catégorie de traitement D, la présente loi ouvrira 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. 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.

- L'accès au nouveau groupe d'indemnité 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.

- M. le Ministre rappelle que le fait que les rédacteurs ne pourront plus accéder directement à la carrière du niveau Master est critiqué par l'association professionnelle de la carrière des rédacteurs (AGC), laquelle a d'ailleurs saisi la commission de conciliation à ce propos. Les rédacteurs souhaitent être classés dans la nouvelle carrière du bachelor. M. le Ministre se rallie à la position du Gouvernement précédent qu'il n'est pas opportun de classer les fonctionnaires ayant un diplôme d'études secondaires dans la même catégorie que les détenteurs d'un diplôme BAC + 3.

- Le représentant du groupe parlementaire CSV critique que les rédacteurs bénéficient d'une période transitoire de 10 ans afin que leur expectatives de carrière ne soient pas lésées, tandis que les fonctionnaires de l'actuelle carrière supérieure n'ont qu'une période transitoire d'une durée de 5 ans pour bénéficier des avancements selon les conditions actuellement en vigueur (cf. article 41 du projet de loi 6459 (article 37 du projet de loi initial)).

L'expert gouvernemental souligne qu'il n'y a pas de lien entre les deux dispositions transitoires précitées. Par ailleurs, l'article 41 du projet de loi 6459 concerne toutes les carrières. La durée de la disposition transitoire du projet de loi sous examen s'explique par le fait que le rédacteur doit pouvoir se prévaloir de dix années de service avant de pouvoir entamer la procédure du changement de groupe.

- L'expert gouvernemental explique qu'un fonctionnaire, par exemple de la carrière moyenne, ayant bénéficié d'un changement dans un groupe de traitement supérieur, pourra accéder au dernier grade après 20 ans de service à compter à partir de sa première nomination. Il s'agit donc de sa nomination dans sa carrière initiale. Le représentant du groupe parlementaire CSV est d'avis qu'il y a une rupture d'équité entre les différentes carrières dans la mesure où un rédacteur entrant en service par exemple à 20 ans, et ayant bénéficié de la mesure transitoire de changement de groupe dans la carrière supérieure A1, pourra accéder au dernier grade de cette carrière supérieure à l'âge de 40 ans après 20 ans de service. En revanche, suite à la mise en vigueur des projets de loi du paquet réforme, un fonctionnaire de la carrière supérieure entrant en service après ses études universitaires, par exemple à l'âge de 30 ans, ne pourra accéder au dernier grade de la carrière supérieure qu'à l'âge de 50 ans.

- La représentante du groupe parlementaire CSV propose d'harmoniser la durée de toutes les dispositions transitoires des projets de loi du paquet réforme.

- L'expert gouvernemental confirme qu'en théorie, 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 entamer ensuite la procédure pour accéder à la catégorie A1.

Article 4

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.

Le paragraphe 1^{er} vise les fonctionnaires des rubriques « Enseignement », « Armée, Police et Inspection générale de la police » ainsi que « Magistrature ». Les carrières médicales et paramédicales quant à elles ne sont plus concernées. Le commentaire des articles reste muet sur les raisons de ce changement d'attitude par rapport aux carrières médicales ou paramédicales, de sorte qu'en l'absence de précision de la pensée des auteurs, il n'est pas possible au Conseil d'Etat de se prononcer sur ce changement en relation avec ces carrières.

Le Conseil d'Etat 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 1^{er} 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.

Le Conseil d'Etat constate que le paragraphe 2 délimite le champ d'application du projet de loi sous avis 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. 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. Cette disposition est aussi superfétatoire pour les raisons évoquées *supra* dans le cadre de l'analyse de l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er} du présent article. Il y a donc lieu d'en faire abstraction.

La Commission tient compte des remarques du Conseil d'Etat et supprime l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er} et l'alinéa 2 du paragraphe 2.

En ce qui concerne les carrières médicales, M. le Ministre répond à une question afférente, 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.

L'expert gouvernemental rappelle que 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.

Article 6

Le libellé de l'article 6 reprend en substance celui de l'article 5 de la loi à abroger, en l'étendant aux employés de l'Etat.

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. Il est donc précisé à la dernière phrase de l'alinéa 2 : « 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.** ».

La Commission s'est encore penchée sur la question de l'opportunité de la publication au Mémorial. L'experte gouvernementale explique que d'après le projet de loi sous examen, 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. Certains membres de la Commission estiment qu'il y a lieu de prévoir une durée minimale de la publication en ligne. La Commission décide de préciser par voie d'amendement que la publication se fait pendant au moins 5 jours ouvrables.

Article 7

Au paragraphe 1^{er}, 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, le Conseil d'Etat se verrait dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel.**

Il est par ailleurs 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 ».

Finalement, 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.

Au paragraphe 3, les auteurs prévoient 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. Les auteurs du projet de loi sous avis restent muets à ce sujet. 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 superfétatoire 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. »

Afin de tenir compte des oppositions formelles, la Commission supprime les renvois aux règlements grand-ducaux précis. Il y sera précisé 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, M. le Ministre explique que cette notion est définie dans le projet de loi 6465 déterminant le régime et les indemnités des employés. 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.

Au paragraphe 3, les propositions rédactionnelles du Conseil d'Etat seront reprises. 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.

Quant à la demande du Conseil d'Etat de publier une description détaillée du poste vacant, les auteurs du projet de loi expliquent que la publication de la vacance du poste sur le portail de la Fonction publique est accompagnée d'une description des missions du poste et des compétences requises. Une précision en ce sens sera apportée au texte.

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.

Le Conseil d'Etat estime insatisfaisant le libellé actuel du point 2 de l'article 8. Il rappelle en effet que l'article 3 du projet d'avis 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 actuel du texte sous avis 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.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il 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 de 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; ».

Le Conseil d'Etat estime par ailleurs que les points 3 et 4 de l'article sous avis sont pareils. En effet, l'évaluation des compétences d'un candidat implique aussi l'appréciation de la qualité de son travail.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de faire abstraction du point 4 dont la rédaction est par ailleurs 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) et demande aux auteurs de revoir l'article sous avis à la lumière des observations y soulevées.

L'article sous avis 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.

Au point 5, le Conseil d'Etat exige de faire abstraction des termes « le cas échéant » et de remplacer les mots « peut tenir compte » par « tient compte ».

A l'instar de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le Conseil d'Etat rappelle que l'article 50 paragraphe 3 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... ».

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 jjmmaaaa fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ».

Pour des raisons de parallélisme avec le projet de loi N°6459, la Commission décide de remplacer au point 1^{er} le terme « complémentaire » par celui de « temporaire ».

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 aux points 1 et 2 et à l'ancien point 7, une référence y relative.

La Commission adopte la proposition de texte du Conseil d'Etat relative au point 2, tout en y ajoutant la référence à l'article 2 du projet de loi. A rappeler dans ce contexte que la Commission ne s'est pas ralliée à la proposition du Conseil d'Etat de fusionner les articles 2 et 3 du projet de loi. Voilà pourquoi la référence à l'article 2 est à intégrer dans la proposition rédactionnelle.

Afin de lever l'opposition formelle du Conseil d'Etat, le point 4 sera supprimé. En outre, 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 sera abandonné (cf. article 14), l'ancien point 6 sera supprimé et l'ancien point 7 du projet de loi initial modifié.

Article 9

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, sous l'emprise de l'article 9 du projet de loi, 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.

Au contraire, ils ne donnent aucune explication sur les raisons qui les ont amenés à faire abstraction de l'exigence du texte actuel, c'est-à-dire 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) ».

Les auteurs proposent de reformuler l'alinéa 3 de l'article 9 comme suit :

« 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.~~ »

Les auteurs du projet de loi proposent également de préciser par voie d'amendement que les membres de la commission de contrôle doivent relever d'un groupe de traitement ou d'indemnité correspondant au moins au niveau du poste à occuper.

La commission propose de prévoir dans le cadre des amendements des membres suppléants afin de garantir le fonctionnement permanent de la commission de contrôle.

Article 10

Cet article 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

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.

Par ailleurs les propositions rédactionnelles du Conseil d'Etat seront reprises.

Article 12

Etant donné que « Dans les meilleurs délais » est une notion 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.

Article 13

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

Article 14

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 renvoie à ce sujet à ses considérations générales au sujet de l'opportunité d'un tel plan de qualification individuel.

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.

Ici encore, le Conseil d'Etat se doit de renvoyer 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 1^{er}:

« 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 1^{er} 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 paragraphe 3 et 4, le Conseil d'Etat renvoie à ses considérations générales.

M. le Ministre souligne qu'il est renoncé au plan de qualification individuel. Les auteurs du projet de loi proposeront un nouveau libellé de l'article 14 qui tient compte des critiques du Conseil d'Etat.

Article 15

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

Article 16

Le Conseil d'Etat constate que la dérogation prévue par l'article 16 du projet de loi sous avis 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.

M. le Ministre explique 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.

Article 17

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.

A la lumière des critiques du Conseil d'Etat, la Commission supprime l'article 17.

Article 18

L'article 18 n'appelle pas d'observations de la part du Conseil d'Etat.

La CHFEP est d'avis qu'il serait plus logique et équitable de prévoir à l'article 18 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.

Les auteurs du projet de loi proposent de préciser par voie d'amendement que la date de publication du poste est déterminante pour trancher si le changement de carrière se fait selon l'ancien régime ou selon les nouvelles dispositions du projet de loi en vigueur.

Article 19

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 20

L'article 20 n'appelle pas d'observations de la part du Conseil d'Etat.

Article 21

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 adaptera la mise en vigueur du présent projet de loi à l'instar des modalités retenues dans le cadre des amendements des projets de loi 6457, 6458 et 6459.

Luxembourg, le 11 juillet 2014

Le Secrétaire-administrateur,
Anne Tescher

Le Président,
Yves Cruchten