

Projet de loi

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

Avis du Conseil d'Etat

(21 janvier 2014)

Par dépêche du 27 juillet 2012, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique élaboré par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative et par la ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative.

Le texte du projet de loi proprement dit était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'une fiche financière.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est parvenu au Conseil d'Etat par dépêche du 27 juin 2013.

Considérations générales

Les auteurs du projet de loi sous avis expliquent dans l'exposé des motifs que, dans le cadre de la philosophie générale que le Gouvernement a fait sienne depuis le processus de Bologne, il souhaite transposer cette philosophie dans le mécanisme actuel de la carrière ouverte. Aussi le projet sous avis entend-il revoir « le 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, les auteurs soulignent que le projet de loi entend renforcer l'accent à mettre sur le profil du poste à occuper par le biais du changement de groupe de traitement et développer une approche plus individualisée pour les candidats susceptibles de changer de groupe de traitement.

Enfin, les employés de l'Etat peuvent, eux aussi, accéder à un groupe d'indemnité supérieur au leur par les mêmes mécanismes.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que la procédure du changement de groupe de traitement ou d'indemnité est lourde et lente. Le Conseil d'Etat partage cette analyse et se demande si le plan de qualification individuel apporte une réelle plus-value.

En effet, sa mise en place nécessite un effort substantiel des administrations concernées et des candidats potentiels, qui par ailleurs n'ont aucune garantie d'accéder au poste brigué, même après avoir suivi toute la procédure mise en place.

La procédure est effectivement dispendieuse comme le bref résumé ci-dessous le démontre:

- d'abord, l'administration concernée analysera chaque vacance de poste moyennant une fiche d'analyse de poste élaborée par le ministre;
- le candidat désireux de briguer le poste devra suivre le cycle de formation préparatoire au groupe de traitement et d'indemnité supérieur dispensé par l'Institut national d'administration publique afin de développer ses compétences dans les domaines clés, lui permettant de mieux exécuter les missions qu'il souhaite accomplir;
- la commission de contrôle analysera cette candidature; si le candidat a terminé avec succès son cycle de formation, elle la défère au ministre pour décision; le ministre retiendra ou non cette candidature;
- l'administration concernée aura un entretien avec le candidat retenu pour constater les écarts entre la formation du candidat et les exigences du poste; elle adressera un mémo à l'Institut national d'administration publique afin de décrire les écarts constatés;
- l'Institut national d'administration publique dressera un plan de qualification personnelle qui devra éliminer les éventuelles déficiences du candidat;
- si ce dernier a suivi avec succès les étapes qui lui auront été assignées, il pourra être nommé au poste.

Le Conseil d'Etat ne perçoit effectivement pas la plus-value réelle du plan de qualification individuel. 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 nommé, 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 (doc. parl. n° 6457).

L'on pourrait donc faire abstraction dans le projet sous avis du plan de qualification individuel.

Le Conseil d'Etat se demande par ailleurs comment les auteurs du projet de loi envisagent de régler la situation en cas de pluralité de candidats. En effet, le projet de loi ne donne aucune indication à ce sujet. Le ministre auquel la commission de contrôle aura soumis les dossiers concernant plusieurs candidats au même poste, susceptibles d'être retenus, n'en retiendra-t-il qu'un seul qui devra se soumettre au plan de qualification individuel? Le fait que le projet de loi prévoit que le candidat retenu qui a accompli avec succès les étapes de son plan de qualification individuel puisse (et non doive) être nommé, semble militer en défaveur d'une telle analyse.

Cependant, si plusieurs candidats peuvent être retenus pour un même poste, qu'advient-il de ceux qui n'auront pas été nommés? Pourront-ils présenter leur candidature lors de la prochaine ouverture de poste du même genre, de sorte à pouvoir profiter à cette occasion des compétences acquises ou devront-ils se représenter et refaire le parcours du combattant?

Et que faire dans l'hypothèse où un seul candidat est retenu pour suivre le plan de qualification personnelle et qu'il échoue ou abandonne en cours de route?

Malheureusement, ni le texte du projet de loi sous avis, ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles, ne donnent une réponse à ces interrogations.

En l'état actuel des procédures proposées, le Conseil d'Etat craint que peu de candidats ne soient motivés à entamer un long processus d'apprentissage, si la perspective d'aboutir reste aussi vague. Dès lors, l'objectif louable en soi, à savoir l'ébranlement du cloisonnement entre carrières, risque d'être étouffé par les procédures mises en place pour l'atteindre. Le long processus d'apprentissage et son résultat incertain ne tiennent pas non plus compte des intérêts de l'administration qui a déclaré la vacance et qui est condamnée à attendre pendant une longue période l'arrivée du nouveau titulaire.

Examen des articles

Observations préliminaires

Le Conseil d'Etat estime qu'une subdivision du projet de loi sous avis en chapitres et sections n'est pas utile alors qu'il ne comporte que vingt articles et que la subdivision n'est pas nécessaire pour en assurer la lisibilité.

D'un point de vue purement formel, il est conseillé de remplacer à travers l'ensemble du texte les tirets subdivisant les énumérations prévues par des lettres de la séquence a), b), c), ... afin de faciliter les renvois, notamment lors de modifications ultérieures du texte.

Le Conseil d'Etat a noté que dans certains articles du projet de loi sous examen, il est renvoyé à la loi à adopter « fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat » (doc. parl. n° 6459) sans indiquer la date de cette loi. Il y aura dès lors lieu d'adapter les renvois en écrivant: « la loi du *jjmmaaaa* fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ».

La même observation vaut pour les renvois dans certains articles du projet sous avis à la « loi déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat » (doc. parl. n° 6465). Il y aura là aussi lieu de réajuster les renvois en question en les libellant « loi du *jjmmaaaa* déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat ».

Article 1^{er}

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.

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 ... ».

Article 4

Sans observation.

Article 5

L'article sous avis 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.

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 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 elle 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.

Par ailleurs, il y a une erreur de rédaction dans l'alinéa en question. Les auteurs ont écrit « l'employé de l'Etat qui ne remplit pas les conditions d'accès », alors qu'il faut sans aucun doute lire: « l'employé de l'Etat qui remplit les conditions d'accès ». Cette erreur a d'ailleurs été redressée dans le document parlementaire n° 6462.

Article 6

Le libellé de l'article 6 du projet sous avis 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.

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.

Au paragraphe 2, il y a lieu d'éliminer une erreur d'orthographe. Il faut en effet y lire « à son groupe d'indemnité initial... » au lieu de « à sont... ».

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 de l'article sous avis, 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. »

Article 8

L'article sous avis 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 sous avis. 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 de ce jour 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 de l'article sous avis, 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 *jmmaaaa* fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ».

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-t-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) ».

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 ».

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 ».

Article 13

Sans observation, sauf à écrire « le ou les secrétaires ».

Article 14

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 de ce jour 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 paragraphes 3 et 4, le Conseil d’Etat renvoie à ses considérations générales.

Article 15

Sans observation, sauf qu’il y a lieu, au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, et au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, d’y mentionner les intitulés corrects des lois auxquelles il est renvoyé

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’écarterent 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.

Article 17

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.

Article 18

Sans observation.

Article 19

Les renvois étant dynamiques, cet article est superfétatoire.

Article 20

Sans observation.

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.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 janvier 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen