

Projet de règlement grand-ducal

fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive au statut de fonctionnaire de l'État ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès de l'Office national de l'enfance

Avis du Conseil d'État

(23 janvier 2024)

Par dépêche du 19 juin 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Le texte du projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État en date du 5 juillet 2023.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de fixer les matières de la formation spéciale et de la formation de promotion ainsi que les modalités de l'examen de fin de formation spéciale et de l'examen de promotion des fonctionnaires stagiaires et fonctionnaires de l'Office national de l'enfance. Il trouve son fondement légal notamment à l'article 6, paragraphe 3, de la modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique, qui prévoit que « [...] les programmes de formation spéciale ainsi que l'appréciation des épreuves sont déterminés pour chaque administration par règlement grand-ducal », ainsi qu'aux articles 2 et 5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État qui précisent encore que « [d]es règlements grand-ducaux fixent les conditions et formalités à remplir par les postulants au stage [et] les modalités du stage [...] » et que « [l]es formalités à remplir par les candidats à l'examen de promotion ainsi que le programme de l'examen sont déterminés pour chaque administration par règlement grand-ducal ».

Plus fondamentalement, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du texte en projet sur le nouvel article 50, paragraphe 3, de la Constitution qui a érigé le statut des fonctionnaires de l'État en matière réservée à la loi. La formation des fonctionnaires, qui constitue une partie essentielle du statut, doit dès lors être traitée comme une matière réservée à la loi. Le Conseil d'État vise par-là plus particulièrement les parties du dispositif qui touchent aux droits et obligations des fonctionnaires et des fonctionnaires stagiaires.

Dans cette perspective, le Conseil d'État estime qu'il faudra faire figurer dans la loi, non seulement les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation ainsi que les conditions de réussite à ladite formation, mais également les principes qui gouvernent l'organisation des formations et des examens prévus dans le cadre de ces formations tels que la double correction des épreuves, l'anonymat des copies d'examen ou encore la constitution de commissions d'examen neutres et impartiales, le statut de l'observateur et le processus de décision de la commission.

Le Conseil d'État relève que des dispositions touchant à ces principes figurent, à l'heure actuelle, en partie, dans le règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1984 déterminant la procédure des commissions d'examen de l'examen de fin de formation spéciale pendant le stage et de l'examen de promotion dans les administrations et services de l'État ainsi que dans le règlement grand-ducal modifié du 31 octobre 2018 portant organisation de la formation pendant le stage pour les fonctionnaires stagiaires de l'État et des établissements publics de l'État ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés de l'État. Or, au vu du caractère essentiel de ces dispositions, celles-ci devront être transférées dans la loi afin de satisfaire aux exigences qui découlent des articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est le premier article du chapitre 1^{er} qui traite des aspects organisationnels de la formation spéciale et de la formation de promotion.

En ce qui concerne le paragraphe 3, le Conseil d'État estime qu'il s'agit en l'occurrence de dispositions qui relèvent des principes qui touchent aux droits des fonctionnaires et qui gouvernent l'organisation des formations et qui constituent de ce fait un élément essentiel qui devrait figurer au niveau de la loi en vertu des articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution. Par conséquent, le paragraphe visé risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Article 2

Les paragraphes 1^{er}, 3 et 4 concernant la présence obligatoire aux formations, la possibilité d'introduire une demande de dispense d'une ou de plusieurs formations et l'absence d'un candidat à une formation constituent des éléments essentiels à faire figurer au niveau de la loi en vertu des articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution. Ces dispositions risquent dès lors d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

En ce qui concerne plus particulièrement le paragraphe 3 relatif aux dispenses de la formation, le Conseil d'État note que le dispositif sous revue diffère de celui prévu par le règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018, qui constitue le droit commun en la matière, en ce que le texte proposé prévoit que les dispenses sont accordées par le ministre et non par le chef d'administration.

Articles 3 à 5

Les articles 3 à 5 ont pour objet de déterminer le contenu de la formation spéciale des fonctionnaires stagiaires relevant des différentes catégories de traitement. Tel que relevé à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'État insiste sur l'insertion des exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation spéciale dans la loi, seul le contenu détaillé des formations et épreuves pouvant quant à lui être déterminé au niveau du règlement grand-ducal. Au vu de ce qui précède, les articles sous revue risquent d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Article 6

L'article 6 fixe le délai dans lequel l'examen de fin de formation spéciale devra être organisé. Le Conseil d'État estime qu'il s'agit d'un élément essentiel touchant aux droits des fonctionnaires stagiaires qui devrait figurer dans la loi en vertu des articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution. L'article sous revue risque par conséquent d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Article 7

Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit des articles 3 à 5 pour ce qui concerne le paragraphe 1^{er}. Dans la mesure où la rédaction d'un travail de réflexion fait partie intégrante de l'examen de fin de formation spéciale, celle-ci devrait, à l'instar du contenu minimal des autres matières sanctionnées par un examen, être prévue au niveau de la loi.

Le paragraphe 2 précise que le dispositif du règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018 relatif à l'examen de fin de formation spéciale est applicable aux examens prévus par le présent texte. Sur ce point, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales au niveau desquelles il a souligné la nécessité de transférer les dispositions prévues par le règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018 qui touchent aux droits et obligations des fonctionnaires dans le cadre de la formation spéciale dans la loi afin de satisfaire aux exigences qui découlent des articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution.

En ce qui concerne le paragraphe 3, le Conseil d'État estime qu'il conviendrait de regrouper l'ensemble des dispositions qui ont trait à l'admissibilité à l'examen de fin de formation spéciale, ceci à l'instar de l'article 18 du règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018, et de les transférer au niveau de la loi.

Au vu de ce qui précède, l'article sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Toujours en ce qui concerne le paragraphe 3, le Conseil d'État s'interroge sur la logique qui est inhérente au texte proposé.

Pour ce qui est de l'alinéa 1^{er} qui, d'après la lecture que le Conseil d'État fait du texte, prévoit les modalités de la prise en compte par la commission d'examen de la fréquentation des formations qui ne sont pas sanctionnées par un examen, mais qui sont attestées par un certificat de présence – le Conseil d'État note au passage que les articles 3, 4 et 5 utilisent le terme d'« attestation

de présence » –, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que l'article 18, paragraphe 1^{er}, du règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018 prévoit que « [e]st admissible à l'examen de fin de formation spéciale, le stagiaire qui a suivi l'intégralité des formations de la formation spéciale prévues ». Le paragraphe 2 du même article prévoit une série d'exceptions à la règle inscrite au paragraphe 1^{er}. L'appréciation de la fréquentation de l'ensemble des formations et des certificats de présence y relatifs devrait ainsi être effectuée en vue de la constatation de l'admissibilité à l'examen de fin de formation spéciale du stagiaire et non pas, comme prévu par l'alinéa 2, et d'ailleurs également à l'alinéa 1^{er}, au moment de la détermination du résultat final de l'examen de fin de formation spéciale par la commission d'examen. Quelle serait par ailleurs la conséquence du constat de l'absence de certificat à ce moment-là ? Le Conseil d'État s'interroge sur la portée du texte sous revue lorsqu'il prévoit qu'« en cas d'absence du certificat de présence, la note finale n'est pas communiquée au stagiaire et l'accomplissement de la formation attestée par un certificat de présence est appréciée par la commission d'examen dans le cadre du prochain arrêt du résultat final de l'examen de fin de formation spéciale ». Au vu de ce qui précède, et sous réserve des observations formulées à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'État suggère de faire abstraction du paragraphe sous avis et de s'en tenir au droit commun tel que celui-ci se reflète dans l'article 18 du règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018.

Articles 8 et 9

Les articles 8 et 9 visent à déroger ponctuellement aux articles 18 et 19 du règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018, articles qui sont censés s'appliquer aux examens prévus par le texte sous revue en vertu, entre autres, de l'article 7, paragraphe 2.

En ce qui concerne l'approche préconisée par les auteurs du texte en projet consistant à prévoir l'applicabilité des dispositions constituant le droit commun en la matière et ensuite à déroger, sur certains points et sans justifier les dérogations, aux prédites dispositions, le Conseil d'État estime, pour sa part, qu'une telle façon de procéder est tout d'abord de nature à porter à confusion.

Dans le cas de la dérogation figurant à l'article 8, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État note ensuite qu'elle est problématique en ce qu'elle introduit une différence de traitement entre les fonctionnaires stagiaires de l'Office national de l'enfance et ceux des autres administrations. D'après le droit commun, l'absence à une seule formation sans excuse valable empêche le fonctionnaire stagiaire de se soumettre à l'examen dans son ensemble. En l'occurrence, cette sanction serait limitée à la seule formation qui n'a pas été suivie. Le Conseil d'État ne voit pour sa part pas d'arguments qui justifieraient une telle façon de procéder. En l'absence de justification conforme à l'article 15, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution, la disposition sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. En l'état, il demande aux auteurs du projet de règlement grand-ducal de s'en tenir au droit commun.

Enfin, et comme relevé aux considérations générales, le Conseil d'État estime que de telles dispositions constituent des éléments essentiels qui sont à insérer dans la loi et non pas dans le règlement grand-ducal sous examen.

Le Conseil d'État renvoie pour le surplus aux observations formulées à l'endroit de l'article 7, paragraphe 3.

Au vu des raisons qui précèdent, les articles sous revue risquent d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution au regard des articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution.

Article 10

L'article 10 a trait aux modalités d'organisation des examens.

Le paragraphe 1^{er} n'appelle pas d'observation.

Quant au paragraphe 2, il renvoie au règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1984 déterminant la procédure des commissions d'examen de l'examen de fin de formation spéciale pendant le stage et de l'examen de promotion dans les administrations et services de l'État tout en prévoyant des dérogations sur certains points audit règlement. Il rappelle sur ce point les observations formulées au niveau des considérations générales du présent avis concernant la nécessité de prévoir au niveau de la loi un cadre comportant les principes applicables aux commissions d'examen et au déroulement des épreuves.

Article 11

L'article 11 détermine les modalités de la rédaction du travail de réflexion prévu à l'article 7. Pour les mêmes raisons que celles soulevées à l'endroit de l'article 7, le Conseil d'État estime que le dispositif mis en place à l'alinéa 1^{er} devrait figurer, quant à son principe, dans la loi afin de satisfaire au prescrit des articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution et qu'il risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Les alinéas 2 à 7 n'appellent pas d'observation.

Article 12

L'article 12 précise que la commission d'examen prononce la réussite, l'ajournement ou l'échec du candidat conformément aux conditions de réussite prévues par les articles 19 et 20 du règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018. Le Conseil d'État rappelle sur ce point que tant les conditions de réussite que le processus de décision de la commission sont à faire figurer au niveau de la loi. Partant, la disposition sous avis risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Articles 13 et 14

Les articles 13 et 14 ont trait à la formation de promotion.

À l'instar de ce que le Conseil d'État a relevé au sujet de la formation spéciale, les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation de promotion sont à insérer dans la loi, seul le contenu détaillé des formations et épreuves pouvant quant à lui être déterminé au niveau du règlement grand-ducal. Au vu de ce qui précède, les articles sous revue risquent d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Articles 15 à 17

Les articles 15 à 17 ont trait à l'examen de promotion. Le Conseil d'État renvoie à l'ensemble des observations formulées à l'endroit des articles 7, 10 et 11 relatifs à l'examen de fin de formation spéciale. Pour les raisons exposées à l'endroit des articles précités, les articles sous revue risquent également d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Article 18

Comme relevé dans les considérations générales, les conditions de réussite, d'admissibilité et de dispense à l'examen de promotion constituent des éléments essentiels qui sont à insérer dans la loi afin de satisfaire au prescrit des articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution. L'article sous revue risque par conséquent d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Pour le surplus, en ce qui concerne le paragraphe 3, le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant l'article 7, paragraphe 3, du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Article 19

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

À partir du 1^{er} juillet 2023, les textes à soumettre à la signature du Grand-Duc sont adaptés en remplaçant les pronoms possessifs qui visent le Grand-Duc par l'article défini correspondant, afin d'écrire au préambule « Le Conseil d'État entendu ; » ainsi que « Sur le rapport du/de la Ministre [...], et après délibération du Gouvernement en conseil ; » et à la formule exécutoire « Le ministre ayant [compétence ministérielle] dans ses attributions ».

Observations générales

La référence à un règlement grand-ducal à plusieurs endroits du même dispositif doit en principe comporter l'intitulé complet de l'acte auquel il est fait référence. Toutefois, afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut exceptionnellement être recouru à la formule « règlement précité du [...] » si dans le dispositif il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé, à condition toutefois que le dispositif ne comporte pas ou ne sera pas susceptible de comporter à l'avenir de référence à un acte de nature identique et ayant la même date. Partant, il est indiqué de recourir à cette formule et d'insérer, à travers tout le texte en projet, le terme « précité » entre la nature et la date de l'acte dont l'intitulé complet a déjà été mentionné. Dans cette hypothèse, il y a lieu d'omettre le terme « modifié » même si l'acte a déjà fait l'objet de modifications.

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, à titre d'exemple à l'article 10, paragraphe 2, alinéa 2, « l'article 4, point 1, du règlement précité du 13 avril 1984, ».

Intitulé

Le Conseil d'État suggère aux auteurs d'aligner l'intitulé du projet de règlement sous revue sur celui des autres règlements grand-ducaux en la matière en écrivant :

« Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive des fonctionnaires stagiaires, ainsi que de l'examen de promotion des fonctionnaires auprès de l'Office national de l'enfance ».

Préambule

Au préambule du texte en projet figure encore la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille et portant création d'un Office national de l'enfance. Le Conseil d'État estime que la loi en question ne constitue toutefois pas le fondement légal du présent règlement grand-ducal en projet. Partant, la mention de la loi précitée du 16 décembre 2008 est à omettre.

Toujours en ce qui concerne le troisième visa, et pour le cas où il serait décidé de maintenir la référence à la loi précitée du 16 décembre 2008, il convient de noter que, lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Par ailleurs, et pour autant qu'un acte n'est pas visé dans tous ses éléments, il est indiqué de spécifier le ou les articles qui servent de base légale au règlement à prendre. Partant, le visa en question serait à reformuler comme suit :

« Vu la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille ~~et portant création de l'un Office national de l'enfance~~, et notamment [son/ses articles XX] ; ».

Au quatrième visa, le Conseil d'État signale qu'indépendamment de leur rapport avec le texte concerné, il y a lieu de faire abstraction au préambule de références à des actes de même nature.

Le cinquième visa relatif à la consultation de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est à adapter pour le cas où l'avis demandé ne serait pas parvenu au Gouvernement au moment de la soumission du règlement grand-ducal en projet à la signature du Grand-Duc.

Article 1^{er}

Au paragraphe 2, il est relevé que les nombres s'écrivent en toutes lettres, de sorte qu'il convient d'écrire « au plus tard six semaines avant leur début ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 10, paragraphe 2, alinéa 3.

Au paragraphe 3, alinéas 2 et 3, il est signalé que les références aux dispositions figurant dans le dispositif et, le cas échéant, dans ses annexes se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte, article,

paragraphe, point, alinéa ou groupement d'articles.

Article 2

Au paragraphe 2, il y a lieu d'écrire « à l'article 10, paragraphe 2 ».

Article 3

À l'alinéa 1^{er}, deuxième phrase, le terme « afférents » est à accorder au singulier comme il se réfère au « nombre d'heures de formation ». Cette observation vaut également pour les articles 4, 5, 13 et 14, à chaque fois à l'alinéa 1^{er}, deuxième phrase.

Article 8

À l'alinéa 2, il convient d'écrire « dans les cas prévus à l'article 2, paragraphes 3 et 4 ».

Article 10

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État signale que l'intitulé de l'acte y cité a été modifié par le règlement grand-ducal du 31 octobre 2018 portant organisation de la formation pendant le stage pour les fonctionnaires stagiaires de l'État et des établissements publics de l'État ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés de l'État. Il convient dès lors de se référer au « règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1984 déterminant la procédure des commissions d'examen de l'examen de fin de formation spéciale pendant le stage et de l'examen de promotion dans les administrations et services de l'État ». Cette observation vaut également pour l'article 16, paragraphe 1^{er}, alinéa 2.

Article 17

À l'alinéa 2, il est suggéré d'entourer les termes « qui peut être proposé par le fonctionnaire » de virgules.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 23 janvier 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz