

Projet de règlement grand-ducal

modifiant le règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux.

Avis du Conseil d'État

(19 décembre 2014)

Par dépêche du 1^{er} août 2014, 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'Intérieur.

Au texte du projet de règlement étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles. La fiche financière et la fiche d'évaluation d'impact y faisaient défaut, contrairement aux instructions en la matière rappelées encore dans la circulaire de la ministre aux Relations avec le Parlement du 9 août 2011¹.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, bien qu'énoncé dans le préambule du projet de règlement grand-ducal sous examen n'est pas encore parvenu au Conseil d'État.

Considérations générales

Le projet sous rubrique entend modifier le règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission qui avait, à l'époque été pris selon la procédure de l'urgence.

Les auteurs du projet de règlement sous avis indiquent que celui-ci a pour objet d'apporter au régime des examens d'admissibilité des fonctionnaires communaux, des modifications tendant à réduire la durée de la procédure de recrutement et de préciser davantage les modalités d'organisation et de déroulement des examens d'admissibilité dans les différentes carrières.

En effet, le régime actuellement en vigueur prévoit que les examens d'admissibilité sont organisés par le ministre de l'Intérieur en fonction des déclarations de vacances de poste signalées par les « entités communales ». Ces dernières publient les vacances de poste, et les candidatures y afférentes sont transmises par lesdites « entités communales » au ministre de l'Intérieur qui procède dans la suite à l'organisation de l'examen d'admissibilité pour la carrière concernée.

Le projet de règlement innove en ce sens que le ministre de l'Intérieur organisera deux sessions annuelles d'examens d'admissibilité pour les

¹ Circulaire 501 du 9 août 2011 de la ministre aux Relations avec le Parlement: « 2. Procédure de saisine du Conseil d'État et transposition de directives européennes », p. 4.

différentes carrières. Peuvent se présenter à ces examens toutes les personnes intéressées, sans que celles-ci doivent avoir posé leur candidature à un poste spécifique publié par une « entité communale ».

Le candidat ayant réussi l'examen d'admissibilité se verra délivrer un certificat de réussite qui lui permettra de briguer par la suite tout emploi de la carrière en question.

Le Conseil d'État conçoit qu'il s'agit d'un allègement de la procédure et d'une simplification administrative réelle. Cependant, il résulte des propositions de texte soumises par les auteurs, plus particulièrement à l'endroit de l'article 71, que les autorités communales peuvent décider d'admettre à un emploi déclaré vacant des candidats n'ayant pas encore réussi l'examen d'admissibilité.

Il en résulte qu'en fait, deux systèmes parallèles coexisteront, et le Conseil d'État craint que par cet effet la simplification administrative souhaitée ne soit en fait partiellement enrayée. Il avoue sa nette préférence pour admettre exclusivement aux postes de fonctionnaires communaux les seuls candidats ayant préalablement réussi l'examen d'admissibilité.

Il note que les auteurs du projet sous avis se sont largement inspirés du règlement grand-ducal modifié du 30 janvier 2004 déterminant les conditions générales et les modalités de recrutement et de sélection applicables à tous les examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État.

Finalement, et en ce qui concerne la légistique formelle, il est encore rappelé que la subdivision d'articles se fait de manière générale en paragraphes, lesquels se distinguent par un chiffre cardinal arabe, placé entre parenthèses: (1), (2), (3)... Étant donné cependant que le texte initial ne tient pas compte de ce qui précède, le Conseil d'État peut se déclarer d'accord avec la subdivision telle que proposée dans le projet sous avis.

Examen des articles

Observation préliminaire

Le Conseil d'État note qu'il serait préférable de renvoyer au « ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions », au lieu du « ministre de l'Intérieur ». Il est vrai que le texte du règlement grand-ducal à modifier fait référence au « ministre de l'Intérieur ». Aussi le Conseil d'État suggère-t-il de profiter de l'occasion et d'effectuer un toilettage de texte à travers l'intégralité du règlement grand-ducal à modifier.

Préambule

Il y aurait avantage à ajouter au fondement légal le bout de phrase « et notamment son article 4 ; » afin de renvoyer à l'article précis qui sert de base légale au projet de règlement grand-ducal.

Dans la mesure où l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne serait pas parvenu au Gouvernement au moment de la

soumission du règlement grand-ducal en projet à la signature du Grand-Duc, le visa en question serait à adapter en conséquence.

Il convient par ailleurs d'écrire « Gouvernement en conseil ».

Article I^{er}

La numérotation des articles en chiffres romains n'étant de mise que lorsqu'il s'agit d'apporter des modifications à plusieurs actes, il y a lieu de procéder à la numérotation des articles par des chiffres cardinaux arabes, suivis d'un point.

L'agencement du projet de règlement grand-ducal sous revue est dès lors à effectuer comme suit :

« **Art. 1^{er}.** À l'article 2, le point 4 du règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990....., désigné ci-après par le « règlement grand-ducal », est remplacé comme suit :

« 4) un certificat établi... »

Art. 2. L'article 59 du règlement grand-ducal est remplacé comme suit :

« Les examens... »

Art. 3. L'article 62 du règlement grand-ducal est remplacé comme suit :

« Sans... »

Art. 4. ...

...»

Art. I^{er}, point 1^{er}

Les auteurs indiquent vouloir remplacer le point 4 de l'article 2 du règlement à modifier. Le Conseil d'État se demande cependant si le point à remplacer n'est pas le point 5 de l'article 2. En effet, le point 4, dans son libellé actuel, requiert que le candidat ajoute à sa demande un certificat établi par le ou les médecins désignés à cet effet par l'administration intéressée attestant que le candidat est apte à exercer la fonction briguée. Le Conseil d'État doute que les auteurs aient entendu éliminer cette exigence.

Si le point à remplacer est effectivement le point 5, le Conseil d'État estime cependant essentiel de maintenir dans le chef des candidats à une fonction pour laquelle le règlement à modifier ne prévoit pas d'examen d'admissibilité, l'exigence de justifier de leur formation. Aussi suggère-t-il d'ajouter au texte proposé par les auteurs une phrase supplémentaire qui serait libellée comme suit : « ... ne prévoit pas d'examen d'admissibilité. Ce candidat ajoute à sa demande les certificats et diplômes d'études et de formation requis. »

Art. I^{er}, point 2

Selon les auteurs, le nouveau libellé de l'article 59 qu'ils proposent aurait pour objet d'assurer une plus grande flexibilité en ce qui concerne la

composition des différentes commissions d'examen d'admissibilité, en réduisant le nombre minimum des membres effectifs et en permettant au secrétaire adjoint d'être également membre de la commission concernée.

Le Conseil d'État avoue ne pas suivre les auteurs du projet de règlement sous avis. En effet, l'actuel article 59 que les auteurs entendent modifier prévoit une commission de trois membres effectifs au moins et de deux membres suppléants. Le président et le secrétaire seront nommés parmi les trois membres effectifs.

La nouvelle mouture prévoit que la commission sera composée d'un président, de deux membres au moins et d'un secrétaire, soit un minimum de quatre personnes par opposition à trois personnes dans l'article 59 actuellement en vigueur.

À cela s'ajoute que dans la version de l'article 59 proposée, le secrétaire adjoint, s'il en est nommé un par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, sera membre de la commission.

Aussi le Conseil d'État a-t-il des difficultés à voir une plus grande flexibilité dans l'organisation des commissions d'examen.

Par ailleurs, le texte tel que proposé par les auteurs présente quelques inélégances stylistiques. Ainsi, la conjugaison au futur étant à éviter dans les textes normatifs, il conviendrait d'écrire à l'alinéa 1^{er} « ..une commission nommée par...., composée d'un président.... » au lieu de « une commission à nommer.. ».

À l'alinéa 2, le verbe « pouvoir » peut porter à confusion. En effet, qui décide de l'opportunité de nommer des membres suppléants dans la commission ou non, et qui décide de leur nombre ? En sus, le terme « notamment » ne convient pas à un texte normatif, car il peut être source d'insécurité juridique.

Le commentaire de l'article 1^{er}, point 2, précise que le secrétaire adjoint a également la qualité de membre de la commission. Le Conseil d'État demande que cette précision soit apportée dans la disposition sous revue.

Au vu des observations ainsi formulées et devant le fait que le Conseil d'État ne perçoit pas la plus-value normative que le nouveau libellé de l'article 59 est censé apporter au texte du règlement, il estime que le libellé du texte actuel est plus précis.

Le Conseil d'État est cependant d'avis que les auteurs devraient s'inspirer plutôt de l'article 7 du règlement grand-ducal précité du 30 janvier 2004, lequel présente l'avantage d'un libellé concis et formellement plus élégant. Au surplus, un corollaire d'organisation entre les commissions d'examen pour les fonctionnaires de l'État et celles pour les fonctionnaires communaux serait ainsi créé, assurant une cohésion accrue entre les textes.

Au point 2, alinéa 2, les termes « membres-suppléants » s'écrivent sans trait d'union.

Art. I^{er}, point 3

Le Conseil d'État ne comprend pas la pertinence de la mention « Sans préjudice des dispositions de l'article 71 du présent règlement... » inscrite en début de la phrase composant l'article 62 tel que proposé par les auteurs.

En effet, cet article se trouve dans la partie du règlement grand-ducal à modifier qui concerne les dispositions générales, applicables tant aux examens d'admissibilité, qu'aux examens d'admission et aux épreuves de promotion.

Ce début de phrase est donc superfétatoire et il y a lieu de l'omettre, alors surtout que le Conseil d'État ne voit pas de possibilité de risque de conflit entre la disposition sous avis et l'article 71 tel que proposé par les auteurs.

Art. I^{er}, point 4

Ce point vise à introduire un article 68 en lieu et place de l'article 68 du règlement grand-ducal dans sa version actuellement en vigueur, lequel avait été abrogé par le règlement grand-ducal du 27 octobre 2000².

Il a pour objet l'institution de la fonction d'observateur pour les examens des fonctionnaires communaux, ces observateurs étant nommés par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, sur proposition de la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Les auteurs rappellent que cette fonction existe déjà pour certains examens de carrière des fonctionnaires communaux et ils entendent l'institutionnaliser aussi au niveau de l'examen d'admissibilité.

Le Conseil d'État constate que les auteurs se sont très largement inspirés de l'article 8 du règlement grand-ducal modifié précité du 30 janvier 2004.

Il y a pourtant quelques différences, notamment en ce qui concerne l'agencement du texte en lui-même. S'il est structuré en paragraphes dans le règlement précité du 30 janvier 2004, il se présente sous forme continue dans le projet de texte sous avis. Le Conseil d'État estime que le texte gagnera en lisibilité s'il est structuré en paragraphes.

Ensuite, le texte de l'article 68 en projet prévoit que pour chacun des examens un observateur est nommé afin de représenter la carrière concernée. Le Conseil d'État a compris que la composition de la commission d'examen changera en fonction des carrières visées. Aussi estime-t-il opportun que l'observateur soit affecté à la commission d'examen et ne soit pas nouvellement nommé pour chaque examen organisé pour une carrière, sinon il faudrait nommer deux observateurs par an et par carrière en fonction des deux sessions d'examen qu'il est prévu d'organiser.

² Règlement grand-ducal du 27 octobre 2000 portant 1. organisation à l'Institut national d'administration publique de la division de la formation pendant le service provisoire du personnel des communes, des syndicats de communes et des établissements publics des communes 2. modification du règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux.

C'est d'ailleurs ce qui est prévu par l'article 8 du règlement précité du 30 janvier 2004.

Ce même article prévoit au demeurant que l'observateur participe aux travaux de la commission avec voix consultative. Cette disposition n'est pas reprise dans le texte sous avis, les auteurs se bornant à souligner que l'observateur pourra assister à toutes les réunions et séances de la commission, sans que les auteurs s'expliquent sur les raisons de ce changement.

Le Conseil d'État exprime encore une fois sa préférence pour le libellé de l'article 8 du règlement du 30 janvier 2004 précité, alors que son texte est rédigé d'une façon juridiquement plus précise et concise. Il propose donc que les auteurs reprennent ce texte en l'adaptant et en l'écrivant en fonction du ministre procédant à la nomination de l'observateur, en l'occurrence le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions et écrivant pour le surplus « Chambre des fonctionnaires et des employés publics ».

Art. I^{er}, point 5

Ce point vise à remplacer l'article 71 du règlement à modifier.

Art.I, point 5.1

Le Conseil d'État propose de diviser la première phrase du paragraphe sous avis en deux, la deuxième phrase débutant alors par les termes « En cas de besoins urgents..... ».

Pour ce qui est de la publication « par la voie appropriée », le Conseil d'État renvoie à son avis du 21 janvier 2014 (doc. parl. n° 6462) dans lequel il avait critiqué le caractère vague de la notion de « voie appropriée » pour proposer de lui donner des contours plus précis. Il a ultérieurement eu l'occasion de répéter ses critiques en proposant notamment une publication par voie électronique sur le site du ministère concerné³.

La précision de la publication « en question » est superfétatoire et peut dès lors être supprimée.

Le Conseil d'État renvoie par ailleurs à ses considérations générales au sujet de la possibilité de permettre à l'« autorité communale » d'admettre à un emploi déclaré vacant des candidats n'ayant pas encore réussi l'examen d'admissibilité.

³ CE 50.718 Projet de règlement grand-ducal déterminant les mesures de sécurité à respecter par les chasseurs et les tiers. « À l'alinéa 2, il est prévu que les administrations communales des communes sur le territoire desquelles des chasses en battue sont organisées doivent publier « par voie d'affiches » la date et le lot chassé. En guise de précision, il est proposé de se servir de la formule déjà utilisée dans d'autres dispositions légales, comme par exemple l'article 12 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, à savoir : « par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle ». Pour garantir une meilleure information du public, le Conseil d'État suggère en outre la publication de l'information concernant la tenue de battues via Internet. En effet, cette forme de publication permettrait une information rapide, complète et centralisée susceptible de mieux atteindre les personnes intéressées. Au cas où les auteurs opteraient pour une publication sous forme électronique, l'adresse du site de la publication devrait être spécifiée dans le projet sous revue ».

Il note toutefois qu'il ressort du commentaire des articles que cette possibilité est encore ouverte aux syndicats de communes et aux établissements publics communaux.

Si ce système devait être maintenu, et ceci malgré les observations du Conseil d'État faites à ce sujet, ce dernier devrait insister pour que le terme « autorité communale » soit précisé en incorporant dans le libellé non seulement la commune proprement dite mais également le syndicat de communes et l'établissement public communal.

Art. I^{er}, point 5.2

Le Conseil d'État note que le dernier alinéa du paragraphe 1^{er} ne prévoit pas une publication de poste de sorte que le début de phrase du paragraphe sous avis n'est pas correct.

Il y a lieu par ailleurs d'éviter des renvois tels le « paragraphe qui précède », mais de préciser le numéro du paragraphe dont il s'agit. En effet, une éventuelle modification future pourrait rendre le renvoi erroné. Aussi, le Conseil d'État propose-t-il le libellé suivant : « Sauf les cas visées à l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er}, les candidats s'inscrivent dans le délai fixé par l'avis de publication prévu à l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}..... ».

Art. I^{er}, point 5.3

La première phrase du paragraphe sous avis est superfétatoire, alors qu'elle figure déjà à l'article 61 du règlement à modifier. Il en va de même de la dernière phrase du paragraphe sous avis, qui de surcroît s'avère en contradiction avec l'article 61. Le Conseil d'État note au passage une incongruité au niveau des deux textes. Alors que l'article 61 prévoit un délai de quinze jours endéans lequel le candidat doit être informé, le texte sous avis prévoit un délai de trois semaines.

Art. I^{er}, point 5.4

Sans observation.

Art. I^{er}, point 5.5

Dans la mesure où le règlement grand-ducal à modifier comporte déjà des exigences d'études et de formation, il n'y a plus nécessité de le répéter au point sous avis. Dès lors, le texte est à supprimer pour être superfétatoire. Le Conseil d'État tient néanmoins à rappeler que si les auteurs du texte décidaient de ne pas supprimer la disposition sous revue, il faudrait veiller à ce que les références précises y soient inscrites.

Art. I^{er}, point 5.6

Il est à éviter de recourir à l'expression « et/ou », laquelle peut, d'une manière générale, être remplacée par « ou ». De même, il convient d'éviter des termes comme « du/des diplômes ».

Pour faciliter les renvois ultérieurs, il est conseillé de recourir lors d'une énumération non pas à des tirets, mais à des lettres alphabétiques

suivies d'une parenthèse fermante dans la séquence a), b), c),..... En outre, il échet d'ajouter un point-virgule *in fine* de chaque énumération.

Au dernier point, concernant la notice biographique, le recours au terme « notamment » est à éviter, car il ne convient pas à un texte normatif et peut être source d'insécurité juridique.

Art. I^{er}, point 5.7

Le paragraphe 7 du nouvel article 71 prévoit que le candidat qui a fait sciemment une fausse déclaration dans sa notice biographique ou présente de faux documents à l'appui de sa demande d'inscription n'est pas admis à l'examen, mais au surplus l'inscription à tout autre examen d'admissibilité lui est refusée.

C'est cette dernière mesure qui cause problème aux yeux du Conseil d'État. En effet, cette impossibilité de s'inscrire à tout autre examen d'admissibilité est une conséquence d'un comportement manifestement inadéquat. La mesure constitue dès lors une sanction de nature administrative.

Or, le Conseil d'État se doit de rappeler que tant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que celle de la Cour constitutionnelle assimilent les sanctions administratives à des sanctions pénales. De ce fait, le principe de la légalité des peines et des incriminations s'applique et la création de sanctions administratives est une matière réservée à la loi.

Il en résulte que la dernière phrase du paragraphe 7 sous avis n'a pas sa place dans un règlement grand-ducal et, si elle est maintenue, elle risque la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Aussi est-il de mise d'inscrire une telle disposition dans un texte de loi. À cet égard, le Conseil d'État doit insister sur le fait que, même inscrite dans la loi, cette sanction devra être assortie d'un recours en pleine juridiction, comme l'impose la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et que se pose par ailleurs une question de proportionnalité. En effet, en excluant un candidat de tous les examens d'admissibilité dans les carrières communales, l'on peut s'interroger si l'activité normative n'a pas empiété sur les droits et libertés des particuliers au-delà de ce qui est nécessaire.

Art. I^{er}, point 6

Le point 6 tend à remplacer l'article 72 du règlement actuellement en vigueur. Les nouvelles dispositions concernent plus particulièrement le déroulement des épreuves et s'inspirent de l'article 9 du règlement grand-ducal précité du 30 janvier 2000.

Art. I^{er}, point 6.1

Au paragraphe 1^{er} de la nouvelle mouture de l'article 72, afin de faciliter les renvois ultérieurs, il convient de recourir lors d'une énumération non pas à des tirets, mais à une numérotation employant dans le cas présent

des lettres alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante dans la séquence a), b),... En outre, il convient d'ajouter un point-virgule *in fine* du point a).

Art. I^{er}, point 6. 2

Sans observation.

Art. I^{er}, point 6.3

Sans observation.

Art. I^{er}, point 6. 4

Il est à éviter de recourir à l'expression « et/ou », laquelle peut, d'une manière générale, être remplacée par « ou ».

Art. I^{er}, points 6.5 à 6.8

Sans observation.

Art. I^{er}, point 6.9

Sans observation.

Art. I^{er}, point 6.10

Il échet d'écrire correctement : « La commission d'examen organise la surveillance appropriée des candidats pendant les épreuves ».

Art. I^{er}, point 6.11

Il faut écrire correctement « avec l'extérieur » au lieu de « avec le dehors ». Par ailleurs, et au vu de l'avancée des technologies, le Conseil d'État suggère d'écrire : « ...de même que l'utilisation de tout support autre que ceux... ».

Art. I^{er}, point 6.12

Sans observation.

Art. I^{er}, point 6.13

Les termes « en principe » sont superfétatoires et sont dès lors à supprimer. En effet, l'exception à la règle est déjà mise en exergue par l'usage du terme « Sauf ... ». En tout état de cause, le Conseil d'État suggère de libeller la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er} comme suit : « Sauf exception dûment justifiée, les délais de correction ne dépasseront pas les 15 jours. » En effet, il est conseillé de ramener le délai à la même durée que celle déjà fixée dans le règlement grand-ducal précité du 30 janvier 2004.

À la première phrase de l'alinéa 2, il convient de compléter le bout de phrase avec la précision suivante : « ... qui attribuent des notes sur un maximum de 60 points ». En sus, à la deuxième phrase, le terme « détermine » est à remplacer par « calcule ».

Art. I^{er}, points 6.14 à 15

Sans observation.

Art. I^{er}, point 6.16

Le texte gagnerait en clarté s'il y était fait référence à « la moyenne de de toutes les matières » au lieu d'écrire « moyenne globale correspond ».

Art. I^{er}, point 7

Le point sous avis tend à remplacer l'article 73 du règlement à modifier.

La première phrase de l'alinéa 3 de la nouvelle mouture aurait avantage, stylistiquement, à se lire comme suit: « Pour chaque candidat ayant réussi à l'examen, le président en informe le ministre..... ».

À la dernière phrase, la précision « le cas échéant » peut donner lieu à confusion. Le Conseil d'État propose dès lors de remplacer le bout de phrase en question par les termes « suivant qu'il appartiendra ».

L'article dans sa version actuelle ne donne plus la possibilité au candidat ayant échoué dans une matière de se soumettre à une épreuve de rattrapage, ce qui est, selon les auteurs, voulu dans un souci d'accélération du processus de recrutement par les autorités communales.

Art II.

Sans observation

Ainsi délibéré en séance plénière, le 19 décembre 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen