

Projet de règlement grand-ducal

fixant les modalités et le programme de l'examen spécial visé à l'article 28 de la loi du 27 août 2013 portant création de l'établissement public « Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel » et modifiant 1) la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques 2) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État et 3) la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques.

Avis du Conseil d'État

(19 mai 2015)

Par dépêche du 9 février 2015 le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre des Communications et des médias.

À la lettre de saisine étaient joints le texte du projet de règlement grand-ducal, un commentaire des articles, l'avis afférent du ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, la fiche d'évaluation d'impact et la fiche financière.

L'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 25 février 2015, celui de la Chambre des fonctionnaires et employés publics par dépêche du 4 mars 2015.

Considérations générales

D'après l'exposé des motifs, il s'agit d'un « avant »-projet de règlement grand-ducal destiné à fixer les modalités pratiques du déroulement d'un examen spécial. Tel ne saurait toutefois être le cas en ce que le Conseil d'État est saisi uniquement de projets de règlements grand-ducaux qui ont obtenu l'approbation du Gouvernement en conseil.

L'examen spécial est celui visé à l'article 28 de la loi du 27 août 2013 modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques en vue de la création de l'établissement public « Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel » et modifiant 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État et 2) la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques.

Le texte du projet de règlement grand-ducal définit le lieu et la durée de l'examen, la composition de la commission d'examen, les critères de réussite aux différentes épreuves de l'examen, les modalités d'ajournement éventuelles, le programme détaillé des matières à étudier ainsi que les épreuves à passer.

Le Conseil d'État se doit d'attirer l'attention des auteurs sur le fait que l'article 28 précité ne contient aucune disposition quant à un écartement éventuel du candidat après un ou plusieurs échecs. Or, le texte du projet de règlement sous avis dispose que « le candidat ayant échoué pourra se présenter une deuxième fois à l'examen. Un nouvel échec entraîne la perte définitive du bénéfice des dispositions inscrites à l'article 28 ... » de la loi précitée du 27 août 2013. Cette disposition risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution dans le sens où le règlement grand-ducal prévoit une disposition qui n'a pas de base légale, et en rajoute donc par rapport à la loi.

Observations préliminaires sur le texte en projet

Intitulé

Il y a lieu de tenir compte du rectificatif publié au Mémorial n° 163 du 9 septembre 2013, lequel modifie l'intitulé de la loi servant de base au présent projet de règlement grand-ducal. L'intitulé est dès lors à écrire comme suit :

« Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités et le programme de l'examen spécial visé à l'article 28 de la loi du 27 août 2013 modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques en vue de la création de l'établissement public « Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel » et modifiant 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État et 2) la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques. »

Fondement légal

Le premier visa ne reprend pas l'intitulé exact de la base légale. Il échet dès lors d'écrire correctement :

« Vu la loi du 27 août 2013 modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques en vue de la création de l'établissement public « Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel » et modifiant 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État et 2) la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques, et notamment son article 28 ; »

Le deuxième visa est à supprimer¹, car ce n'est pas l'article 2 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État qui sert de base légale au projet de règlement grand-ducal sous examen, mais bien l'article 28 la loi précitée du 27 août 2013.

¹ Voir à ce sujet également le document de travail portant sur l'« Instruction du Gouvernement en conseil du 5 mars 2004 fixant les conditions et les modalités de la fonctionnarisation d'employés et d'ouvriers dans le cadre des projets de loi portant création ou réorganisation des administrations de l'État » (Mém. n°40 du 25 mars 2004, p.616).

Examen des articles

Article 1^{er}

Afin de rester cohérent avec les autres textes réglant la même matière, le paragraphe 1^{er} devrait se lire comme suit :

« (1) Les dispositions du règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1984 déterminant la procédure des commissions d'examen du concours d'admission au stage, de l'examen de fin de stage et de l'examen de promotion dans les administrations et services de l'État s'appliquent à l'examen spécial visé à l'article 28 de la loi du 27 août 2013 modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques en vue de la création de l'établissement public « Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel » et modifiant 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État et 2) la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques ».

Au paragraphe 3, il y a lieu de préciser qu'il s'agit de la commission d'examen.

Le projet ne contient aucune disposition quant à la procédure de nomination des membres de la commission d'examen. Le Conseil d'État fait à cet égard sienne la remarque suivante tirée de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics : « En ce qui concerne la composition de la commission d'examen, le paragraphe (3) se limite à énoncer que celle-ci comprend cinq membres, alors que le commentaire de l'article 1^{er} précise que les membres seront nommés par arrêté ministériel. Dans un souci de clarté, la Chambre suggère d'insérer dans le corps du texte la précision relative à la nomination par le ministre. ». Dans cet ordre d'idées, le Conseil d'État propose de compléter le paragraphe 3 par une phrase supplémentaire qui se lirait comme suit :

« Les membres de la commission sont nommés par le ministre ayant les médias dans ses attributions. »

Article 3 (2 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État suggère de fixer d'abord les matières sur lesquelles porte l'examen spécial, et ensuite les critères de réussite dudit examen. L'article 3 devient dès lors l'article 2 et *vice-versa*.

Le texte sous avis omet de préciser si le candidat doit défendre ou non son mémoire. Dans la proposition de texte qu'il fait suivre, le Conseil d'État suggère d'insérer un bout de phrase pouvant y pallier, si tel est le cas.

Finalement, et afin de rester concordant avec d'autres textes réglementant des matières similaires et d'améliorer la lisibilité du texte sous examen, il est proposé de libeller l'article sous revue comme suit :

« L'examen spécial comporte

1. des épreuves théoriques sur les matières suivantes :

- a. la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias (60 points) ;
- b. la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques (60 points) ;

- c. la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques (20 points) ;
 - d. la directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels ») (40 points) ;
 - e. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État (30 points) ;
 - f. la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État (30 points) ;
 - g. la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et son règlement grand-ducal d'exécution du 8 juin 1979 relative à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes (30 points) ;
2. une épreuve consistant dans l'élaboration et la défense d'un mémoire de recherche dont le sujet est fixé d'un commun accord entre le candidat et la commission d'examen (60 points, dont XX points pour la partie écrite et XX points pour la partie orale). »

Par ailleurs, il n'est pas d'usage (voir dernier alinéa, article 3 (2 selon le Conseil d'État)) de préciser dans un texte normatif la taille de police, l'interligne et la marge à respecter pour l'élaboration d'un mémoire.

Article 2 (3 selon le Conseil d'État)

Cet article fixe les critères de réussite aux épreuves. Il y est question tantôt de « l'ensemble des points » et tantôt « du maximum des points », de « branches », alors que l'article 3 (2 selon le Conseil d'État) se réfère aux « matières ». En outre, le terme de « stagiaire » est à éviter, sauf s'il s'agit de désigner un « fonctionnaire-stagiaire ». Il est dès lors conseillé de remplacer ce terme par celui de « candidat » tout au long du texte.

Le Conseil d'État suggère aux auteurs de s'inspirer utilement de libellés d'autres règlements grand-ducaux en écrivant:

« Le candidat a réussi à l'examen s'il a obtenu au moins la moitié du total des points dans chaque matière et au moins les trois cinquièmes du total des points pour l'ensemble des matières.

Le candidat est ajourné s'il a obtenu au moins les trois cinquièmes du total des points pour l'ensemble des matières, mais s'il n'a pas obtenu la moitié du total des points dans une des matières.

Le candidat a échoué à l'examen

- 1. s'il n'a pas obtenu au moins les trois cinquièmes du total des points pour l'ensemble des matières ;
- 2. s'il n'a pas obtenu la moitié des points dans plus d'une matière ;
- 3. s'il n'a pas obtenu la moitié du total des points de la matière dans laquelle il est examiné à l'occasion d'un ajournement éventuel.

Il doit se soumettre à cet ajournement éventuel au plus tard dans un délai de X mois à partir de la date de notification des résultats des épreuves.»

Le Conseil d'État suggère encore de prévoir la situation où le candidat, pour une raison ou une autre, ne pourrait pas participer à l'une des épreuves. Il échet dès lors de compléter le libellé qui précède par ce qui suit :

« Le candidat qui, pour des raisons indépendantes de sa volonté et dûment justifiées, ne se présente pas à une ou plusieurs épreuves faisant partie de l'examen, est obligé à se soumettre à toutes les épreuves de la prochaine session d'examen. La première session est annulée.

L'absence sans motif valable du candidat à une ou plusieurs épreuves de la session d'examen équivaut à l'échec à l'examen. »

Le Conseil d'État se doit finalement d'attirer l'attention des auteurs sur le fait que les dispositions prévues au paragraphe 4 risquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution dans la mesure où le règlement grand-ducal prévoit une disposition qui n'est pas contenue dans la base légale, et en rajoute donc par rapport à la loi. En effet, il ne ressort d'aucune disposition de la loi précitée du 27 août 2013 que l'employé de l'État éligible pour être admis à la carrière supérieure de l'attaché de gouvernement, ne puisse se présenter plusieurs fois au même examen. Si l'intention du législateur était celle de limiter la participation à cet examen à deux sessions, il faudrait insérer une telle disposition au sein de l'article 28.

Article 4

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Fondement procédural

Au premier et au deuxième visa, le terme « demandé » est superfétatoire et dès lors à supprimer.

Il échet par ailleurs d'écrire « Chambre des fonctionnaires et employés publics » et « Chambre des salariés ».

Article 1^{er}

L'emploi de tirets est à éviter, la référence aux dispositions qu'ils introduisent étant malaisée, tout spécialement à la suite d'ajouts ou de suppressions de tirets ou de signes à l'occasion de modifications ultérieures. Comme il s'agit d'une énumération, il y a lieu de remplacer ces tirets par une suite alphabétique en utilisant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c),

Articles 2 à 3

Sans observation.

Article 4

La formule exécutoire s'écrit comme suit :

« Notre Ministre des Communications et des Médias et Notre Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 19 mai 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker