

Projet de règlement grand-ducal

portant organisation des examens de carrière des employés de l'État

Avis du Conseil d'État

(22 septembre 2015)

Par dépêche du 29 mai 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi pour avis le Conseil d'État du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

Le texte du projet de règlement était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Une fiche financière faisait défaut, mais selon l'exposé des motifs, le projet de règlement grand-ducal n'aura pas d'impact budgétaire.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés de l'État a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 6 août 2015.

Considérations générales

Le projet sous avis fait partie d'un groupe de onze projets de règlement grand-ducal qui ont pour objet la mise en œuvre des nouvelles dispositions légales relatives au statut de la fonction publique qui seront applicables à partir du 1^{er} octobre 2015, tandis qu'un douzième projet de règlement grand-ducal contient un certain nombre de dispositions abrogatoires et transitoires.

L'adoption du projet de règlement grand-ducal soumis à l'examen du Conseil d'État est prévu à l'article 38 de la loi du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État, qui renvoie à un règlement grand-ducal pour ce qui est des « *formalités et conditions particulières à remplir par les candidats pour l'admission à l'examen de carrière, le programme de l'examen ainsi que la procédure et la composition de la commission d'examen* ».

Selon l'exposé des motifs, les programmes arrêtés dans le projet de règlement ont été actualisés par rapport à la réglementation antérieure en vue de les adapter « *aux besoins spécifiques des postes et profils des employés de l'État* ». Le nouveau dispositif serait ainsi « *plus souple et mieux adapté aux attributions et missions du candidat* ». En outre, les auteurs du règlement grand-ducal mettent en avant que le nouveau texte « *permet de mieux pouvoir adapter les examens de carrière aux agents en situation de handicap* ».

Les examens de carrière organisés en application du futur règlement grand-ducal doivent comporter une « *partie générale* », destinée à vérifier les connaissances générales que le candidat a de l'administration publique

luxembourgeoise et une « partie spécifique », en relation avec la législation et les missions spécifiques de l'administration dont il fait partie. Pour les deux parties de l'examen, l'ampleur des matières à étudier est décroissante en fonction de la catégorie d'indemnité.

Le programme des examens résulte pour partie des articles 2 à 6 du projet de règlement, qui sont spécifiques en ce qu'ils concernent chacun une catégorie d'indemnité particulière, mais au vœu de l'article 9, sa détermination relève surtout du pouvoir d'appréciation de la commission d'examen.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous revue est sans apport normatif, et dès lors à supprimer.

Articles 2 à 6 (1^{er} à 5 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 7

Paragraphes 1^{er} à 3

Les paragraphes 1^{er} à 2 de l'article sous examen, qui déterminent « la composition de la commission d'examen » conformément à ce que prévoit l'article 38 de la loi précitée du 25 mars 2015, ne donnent pas lieu à observation.

Le paragraphe 3 étend aux examens de carrière des employés de l'État l'article 4, paragraphe 4 et l'article 5 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.

L'article 4, paragraphe 4, auquel il est renvoyé, vise à assurer la présence aux réunions et séances de la commission d'un observateur chargé de représenter le personnel de la carrière concernée.

L'article 5 du règlement grand-ducal précité du 13 avril 1984 n'a en revanche aucun rapport avec la composition de la commission puisqu'il règle le déroulement concret des épreuves. Par ailleurs, il convient encore de signaler que parmi les règles découlant de l'article 5 du règlement grand-ducal précité du 13 avril 1984, une au moins contredit les dispositions du projet de règlement soumis à l'examen du Conseil d'État. Il s'agit en effet du paragraphe 7, qui impose des réponses écrites (« *Les réponses des candidats doivent être écrites sur des feuilles estampillées.* »), alors que l'article 9, paragraphe 3, du projet sous examen autorise l'organisation d'épreuves orales au profit des employés engagés sous le statut de travailleur handicapé. Le Conseil d'État se demande si, dans un pur souci de meilleure lisibilité, il ne serait pas préférable d'insérer le renvoi à cet article dans une disposition distincte conçue comme suit :

« **Article nouveau.** Sans préjudice de l'article 9, paragraphe 3 du présent règlement, les dispositions de l'article 5 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 sur le déroulement des épreuves sont applicables aux examens de carrière.»

Article 8

L'article 38 de la loi précitée du 25 mars 2015 prévoit qu'il revient au règlement grand-ducal de déterminer « *les formalités et conditions particulières à remplir pour l'admission à l'examen de carrière* ».

Le Conseil d'État constate que l'article 8 du règlement en projet n'énonce aucune condition particulière, autre que celles déjà prévues à l'article 38 de la loi précitée du 25 mars 2015.

La seule formalité requise est l'envoi d'une demande d'admission écrite à adresser par la voie hiérarchique au président de la commission d'examen.

Le Conseil d'État constate encore que les auteurs du projet de règlement n'ont prévu aucun délai pour le dépôt de la demande. Sachant que l'article 38 de la loi précitée du 25 mars 2015 prévoit que l'examen est organisé au moins une fois par an, le Conseil d'État se demande s'il n'y a pas lieu de rendre applicable également l'article 3 du règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1984, qui prévoit que la date de l'examen, fixée par le président de la commission d'examen en application de l'article 5, paragraphe 1^{er}, dudit règlement, est publiée au Mémorial et que les candidatures doivent être déposées au moins un mois avant cette date. Il faut cependant noter que cette modalité est, dans l'état actuel des textes en projet, incompatible avec l'article 8, alinéa 3 du règlement en projet, qui prévoit que le programme doit être communiqué au candidat au plus tard quatre semaines avant la date de l'examen.

L'admissibilité du candidat est examinée par la commission d'examen.

Le projet de texte précise que la décision sur son admissibilité et le programme de l'examen sont communiqués au candidat au plus tard quatre semaines avant le début des épreuves, mais il reste muet sur la forme de cette communication. Le Conseil d'État estime judicieux de préciser que la communication doit se faire « par écrit ».

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État préférerait que les auteurs reproduisent dans le règlement en projet et aux endroits occurrents les dispositions pertinentes du règlement grand-ducal précité du 13 avril 1984 afin de les rendre applicables aux employés de l'État.

Article 9

Sans observation.

Article 10

L'article 10 du projet de règlement vise à fixer les conditions de réussite

de l'examen de carrière.

Les paragraphes 2 et 3 de l'article 10 posent problème en ce qu'ils se réfèrent tous les deux à la notion de « *points attribués à une matière de l'examen* ». L'article 9 du projet confie à la commission d'examen la tâche de déterminer « *le détail des matières figurant au programme* », mais il n'est pas prévu de fixer des points pour ces matières. D'ailleurs, le Conseil d'État conçoit « *le détail des matières figurant au programme* » comme une liste plus précise de domaines à couvrir au sein des catégories très générales qui figurent aux articles 2 à 6 du projet de règlement. Dans ces articles, justement, la répartition des points se fait entre la partie générale et la partie spécifique et, au sein de ces deux parties, entre les différentes épreuves prévues. Une répartition des points « par matière » n'est pas prévue. Le Conseil d'État ne sait pas si en parlant de « matières » aux paragraphes 2 et 3 de l'article 10 les auteurs du projet ont voulu viser les parties et épreuves visées aux articles 2 à 6 ou s'ils ont voulu confier à la commission d'examen la prérogative supplémentaire d'arrêter une autre pondération des points que celle qui résulte des articles 2 à 6.

Articles 11 et 12

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations préliminaires

Il est rappelé que lors de la rédaction d'un texte législatif ou réglementaire, l'emploi de tirets est à éviter, au motif que la référence aux dispositions qu'ils introduisent est malaisée, tout spécialement à la suite d'ajouts ou de suppressions de tirets à l'occasion de modifications ultérieures. Lorsqu'un article comporte une énumération, il y a lieu de remplacer les tirets par une suite alphabétique en utilisant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), etc).

À la fin de chaque ligne d'une énumération, hormis la dernière, il y a lieu d'ajouter un point-virgule. La dernière ligne d'une énumération se termine par un point final.

Intitulé

À en croire l'intitulé du projet de règlement grand-ducal sous examen, celui-ci se limite à régler l'« *organisation des examens de carrière des employés de l'État* ». Or, l'objet du règlement est bien plus large dans la mesure où il fixe également le programme des épreuves et détermine par ailleurs le fonctionnement et la composition de la commission d'examen. Même si, contrairement au dispositif, l'intitulé ne renferme pas de règle de droit et ne possède donc aucune force obligatoire, il est néanmoins fortement recommandé que son libellé soit aussi précis que possible, afin de ne pas induire en erreur sur le contenu du dispositif. Le Conseil d'État recommande donc de compléter l'intitulé du projet de règlement grand-ducal.

Préambule

Au fondement légal, et plus précisément au premier visa, il convient de faire précéder les termes « et notamment son article 38 » d'une virgule.

Article 1^{er}

Si les auteurs du texte décident de suivre la recommandation du Conseil d'État de supprimer l'article 1^{er}, au motif qu'il n'a aucune teneur normative, il y a lieu de renuméroter les articles subséquents du dispositif.

Articles 2 à 6

Tenant compte de l'observation préliminaire d'ordre légistique faite ci-dessus, les articles sous revue pourraient se présenter comme suit :

« Art. 2. Pour...

Le Programme est fixé comme suit :

1. Partie générale (120 points)
 - a. droit public ... ;
 - b. régime des indemnités ... ;
 - c. droits et devoirs ... ;
 - d. budget

2. Partie spécifique (180 points)
 - a. législations ... ;
 - b. épreuve ... ;
 - c. travail de réflexion »

Ce qui précède vaut également pour les articles 3 à 6.

Finalement, le Conseil d'État constate que les alinéas 1^{er} des articles 2 à 6 sont identiques, sauf pour ce qui est des références à la « catégorie d'indemnité » et au « groupe d'indemnité ». Les auteurs auraient pu regrouper ces dispositions sous un seul et même article en y précisant quelles sont les différentes catégories visées ou encore les présenter sous forme de tableau.

Article 7

À l'alinéa 1^{er}, il convient d'ajouter, après le terme « commission d'examen », la précision « ci-après dénommée « commission » ». En effet, dans la suite du texte, les auteurs se réfèrent le plus souvent seulement à la « commission » et non à la « commission d'examen ».

Au paragraphe 4 il y a lieu de préciser que le renvoi est fait au 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.

Selon ce que les auteurs auront choisi de retenir de l'avis du Conseil d'État n° 51.164 du même jour concernant le remplacement du terme

« apprécier » par celui de « corriger », il faudra veiller à garder la même terminologie dans l'avis du projet sous examen.

Article 8

Sans observation.

Article 9

Concernant l'alinéa 2, il est rappelé que l'expression « le cas échéant » est à éviter dans des actes normatifs car elle peut prêter à confusion. Dans le cas présent, cette expression n'apporte par ailleurs rien au texte et elle peut dès lors être supprimée pour être superfétatoire.

À l'alinéa 4, il y a lieu de supprimer « d'examen » à la suite du terme « commission » si les auteurs du texte suivent la recommandation d'ordre rédactionnel faite par à l'endroit de l'article 7.

Articles 10 à 12

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 septembre 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker