

Projet de règlement grand-ducal

arrêtant les modalités et les programmes des examens de fin de stage en formation spéciale et des examens de promotion ainsi que l'appréciation des résultats des stagiaires et fonctionnaires des différents groupes de traitement de l'administration de l'enregistrement et des domaines

Avis du Conseil d'État

(7 avril 2017)

Par dépêche du 29 novembre 2016, 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 des Finances.

Au texte du projet de règlement étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 28 décembre 2016.

Considérations générales

Le projet de règlement sous examen vise, selon les auteurs, à adapter les textes régissant la formation spéciale des stagiaires et agents de l'Administration de l'enregistrement et des domaines « en créant un nouveau et unique cadre de référence qui régit dorénavant la formation et les examens de toutes les carrières d'agents occupés à l'administration ».

Cette réforme se justifie, toujours selon les auteurs, non seulement par l'introduction du nouveau groupe de traitement A2 dans l'administration générale, mais également par la nécessité d'adapter la formation des agents actuels aux besoins de l'Administration de l'enregistrement et des domaines en passant « d'une formation largement théorique à une formation professionnelle ».

Il s'agit, entre autres, de mettre l'accent sur les cas pratiques, sur la spécialisation par métiers et de différencier davantage entre la formation de fin de stage et celle de l'examen de promotion, et d'instaurer ainsi différents niveaux de compétence des agents. Enfin, le projet de règlement grand-ducal sous avis institue un comité consultatif interne en matière de formation.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis contient un certain nombre d'écarts par rapport au droit commun. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des articles. Le projet contient cependant aussi des dispositions simplement reprises du droit commun. Le Conseil d'État

regrette cette façon de procéder qui peut donner lieu à des ambiguïtés et qui n'est pas conforme à la bonne pratique législative.

Observation préliminaire sur le texte en projet

Au fondement légal, il faut ajouter la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines, celle-ci servant de base légale au projet sous examen.

Examen du texte

Intitulé

Le Conseil d'État partage le souci de simplification et de clarté exprimé par la Chambre des fonctionnaires et employés publics et suggère d'intituler le règlement grand-ducal sous avis comme suit :

« Règlement grand-ducal arrêtant les modalités, les programmes et les modalités d'appréciation des résultats des examens de fin de stage en formation spéciale et des examens de promotion à l'Administration de l'enregistrement et des domaines ».

Chapitre 1^{er} – Dispositions générales

Cet article contient des dispositions générales concernant les examens de fin de stage et de promotion à l'Administration de l'enregistrement et des domaines. Il y est fait expressément référence au règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1984 déterminant la procédure des commissions d'examen de fin de stage et de l'examen de promotion dans les administrations et services de l'État qui est applicable aux examens dont il est question ici.

À l'article 1^{er}, il y a lieu de reformuler le libellé. En effet, le ministre ne « nomme » pas les commissions d'examens qui sont, au contraire, instituées par le législateur, mais « désigne » les membres desdites commissions sur proposition du directeur de l'Administration de l'enregistrement et des domaines.

Il conviendrait par ailleurs de préciser que le « programme et les dates d'examens sont communiqués par écrit à chaque candidat ».

Article 1^{er}

Cet article détermine les conditions et les modalités de l'examen de fin de stage en formation spéciale. Le règlement sous avis prévoit des examens partiels pendant la durée du stage ainsi qu'une session de fin d'examen de stage. Si le candidat, lors des examens partiels, a obtenu la moitié du nombre maximal des points dans les matières en question, il est dispensé de plein droit du contrôle des matières correspondantes à la session d'examen de fin de stage.

Selon les auteurs, « les examens peuvent être organisés sous forme d'épreuves écrites, orales ou informatiques ». Le commentaire des articles précise cependant que « l'examen se fait, en principe, par écrit ». La forme

orale ou électronique ne pourrait être que partielle et constituerait une dérogation. Le Conseil d'État s'interroge sur la signification des termes « informatique » ou « électronique ». Est-ce que cette forme est réservée au contrôle des connaissances dans le domaine informatique, ou est-ce que la forme électronique peut être utilisée pour évaluer les connaissances dans tout autre domaine en lieu et place d'un examen manuscrit ? Le texte du projet de règlement grand-ducal sous avis ne donne aucune précision sur le choix de la forme des épreuves et laisse penser que c'est le chargé de cours qui opérerait ce choix, sans qu'il y ait de critères objectifs. Ceci présente un risque d'arbitraire et par conséquent celui d'une rupture de l'égalité entre les différents candidats qui risque de subir la sanction d'inapplicabilité prévue à l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État suggère dès lors de préciser le texte du projet de règlement sous avis.

Les paragraphes 2, 3 et 5 sont à reformuler en remplaçant les bouts de phrase « les matières déterminées aux tableaux figurant à l'article » par « les matières énoncées dans les tableaux figurant à l'article ». La fin du paragraphe 4 devrait être formulée comme suit : « doit être de cinq jours ouvrables au moins », pour rester cohérent avec les autres textes traitant la même matière.

Article 2

Cet article arrête les matières, le nombre maximal de points, les heures d'examen et le nombre de questions par matière et par examen. Contrairement à d'autres textes réglant les examens de fin de stage et de promotion, le projet sous avis n'indique pas le nombre d'heures de cours que les candidats doivent suivre par matière.

Le Conseil d'État, à l'instar de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, fait observer que les groupes de traitement A1 et A2 de la rubrique « Administration générale » comportent chacun un « sous-groupe scientifique et technique » et qu'il convient donc d'utiliser cette appellation.

Article 3

Cet article règle les modalités d'appréciation des résultats de l'examen de fin de stage en formation spéciale, aussi bien en ce qui concerne les examens partiels que la session d'examen de fin de stage.

Le paragraphe 9 dispose que « l'épreuve d'ajournement se fait de manière écrite, orale ou informatique ». Le Conseil d'État renvoie aux commentaires faits à l'endroit de l'article 1^{er}.

Le paragraphe 10 prévoit que le candidat qui doit repasser une matière à l'épreuve d'ajournement ne se voit attribuer pour l'établissement du résultat final de l'examen de fin de stage en formation spéciale que la moitié du nombre maximal des points, quelle que soit la note obtenue à ladite épreuve. Dans la mesure où elle instaure un régime spécial, dérogatoire au régime général qui ne connaît pas de disposition similaire, la disposition sous revue est de nature à créer une inégalité de traitement entre les candidats soumis au régime général et ceux soumis au régime spécial. Elle s'expose, par conséquent, à la sanction d'inapplicabilité prévue à l'article 95 de la Constitution.

Article 4

Cet article détermine les conditions et les modalités de l'examen de promotion et prévoit également la subdivision en examens partiels et une session d'examen de promotion.

Les observations faites à l'endroit de l'examen de l'article 1^{er} valent également à l'endroit de l'article sous revue.

Article 5

Cet article énumère les matières, le nombre maximal de points, le nombre d'heures et le nombre de questions réservées à chaque matière de l'examen de promotion. Le Conseil d'État note que le tableau relatif à la formation pratique du sous-groupe administratif du groupe de traitement B1 comporte une erreur et doit donc être adapté. Le total y indiqué correspond en effet à 600 et non pas à 570 points.

Il convient de noter que cet article introduit le principe de la spécialisation par métier, rendue « indispensable de par le degré de complexité et le nombre de matières ressortissant de la compétence de l'administration, ainsi que de par les exigences accrues des usagers et des acteurs professionnels », selon le commentaire des articles. Les candidats du groupe de traitement B1 peuvent ainsi choisir, parmi deux matières, celle dans laquelle ils souhaitent se spécialiser.

Article 6

Cet article règle les modalités d'appréciation des résultats de l'examen de promotion, aussi bien en ce qui concerne les examens partiels que la session d'examen de promotion.

Les observations faites lors de l'examen de l'article 3 valent également à l'endroit de l'article sous revue, et plus précisément celle formulée au sujet du paragraphe 10 et du risque concernant une éventuelle sanction d'inapplicabilité conformément à l'article 95 de la Constitution.

Article 7

Cet article détermine les « modalités d'élaboration et d'appréciation de la documentation et du mémoire ». Le Conseil d'État se demande ce qui est couvert par la notion de « documentation », laquelle ne revient plus par après dans le texte.

La rédaction du mémoire est une des épreuves prévues pour l'examen de fin de stage pour les candidats des groupes de traitement A1 et A2. À l'instar de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le Conseil d'État préconise de faire figurer ces dispositions parmi celles régissant l'organisation de l'examen de fin de stage.

Dans un souci de clarté, il convient aussi de préciser que le président, visé au paragraphe 1^{er}, est le président de la commission d'examen.

Le paragraphe 2 précise les modalités de dépôt du mémoire auprès du président de la commission d'examen. Le Conseil d'État fait observer que,

compte tenu du fait que l'administration ne possède pas de pouvoir réglementaire, il n'est pas possible de renvoyer dans un règlement grand-ducal à une charte de « *corporate identity* » établie par l'administration. Le format du mémoire tel qu'il est à présenter pourra être réglé au cas par cas par le président de la commission d'examen. De plus, le Conseil d'État estime qu'il est inexact d'écrire que la signature électronique « est prescrite par l'administration », alors que cette signature est universellement admise auprès de l'État et répond à des conditions techniques uniformes, qui ne sont pas au choix des différentes administrations. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État demande de faire abstraction du paragraphe sous examen.

Article 8

Cet article prévoit l'instauration d'un Comité consultatif en matière de formation auprès de l'Administration de l'enregistrement et des domaines. Le Conseil d'État estime que cette disposition est non seulement superflue, vu que le directeur peut à tout moment s'entourer d'experts dans le domaine de la formation, mais qu'elle dépasse également le cadre de la base légale. L'article sous examen est par conséquent à supprimer, sans quoi il risque de s'exposer à la sanction d'inapplicabilité prévue à l'article 95 de la Constitution.

Article 9

Cet article vise à abroger les cinq règlements grand-ducaux régissant actuellement la formation spéciale à l'Administration de l'enregistrement et des domaines. Le Conseil d'État, tout comme la Chambre des fonctionnaires et employés publics, note cependant que le règlement grand-ducal du 9 juillet 1999 fixant les programmes de la formation spéciale pour les carrières de l'expéditionnaire et du rédacteur à l'Administration de l'enregistrement et des domaines, que l'article sous examen vise à abroger, contient des dispositions relatives à la formation continue des agents y visés.

Article 10

Les normes juridiques ne disposant que pour l'avenir, il y a lieu de veiller au principe de non-rétroactivité. L'entrée en vigueur du projet devra dès lors être adaptée.

Article 11

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

En règle générale, lorsqu'il est recouru à la technique de groupement d'articles, il est recommandé de faire usage de la numérotation en chiffres cardinaux romains et en caractères gras. Toutefois, lorsque pour le groupement des articles il est recouru exclusivement à des chapitres, ce qui est le cas pour le projet sous avis, ceux-ci, tout comme, le cas échéant, les sections et les sous-sections afférentes, sont numérotés en chiffres cardinaux arabes. Par ailleurs, le groupement d'articles doit être muni d'un propre

intitulé. Celui-ci est précédé d'un tiret et se termine sans point final. La subdivision du dispositif est dès lors à faire de la manière qui suit:

« **Chapitre 1^{er} – Dispositions générales**

Chapitre 2 – Modalités et programmes de l'examen de fin de stage en formation spéciale et appréciation des résultats

Chapitre 3 – Modalités de l'examen de promotion et appréciation des résultats

Chapitre 4 – Modalités de l'élaboration et de l'appréciation de la documentation et du mémoire

Chapitre 5 – Dispositions finales et abrogatoires »

Il n'est pas de mise de passer à la ligne à la suite du numéro de l'article.

L'utilisation de l'adverbe « ci-après » pour désigner, par exemple, un alinéa plus haut dans le cadre d'un renvoi, est à omettre. En effet, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure pourrait avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Les seuls termes à mettre en caractères italiques dans les textes normatifs sont les locutions latines et les qualificatifs *bis*, *ter*, *quater*, etc.

Lorsque les auteurs se réfèrent à l'Administration de l'enregistrement et des domaines, ils doivent écrire « Admⁱⁿistration de l'enregistrement et des domaines » avec une lettre « a » majuscule.

Intitulé

L'intitulé n'est pas à faire suivre par un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrases.

Il y a lieu d'écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » minuscule.

Le projet de règlement sous examen n'ayant pas d'impact sur le budget de l'État, la référence au ministre des Finances est à omettre.

I. – Dispositions générales (Chapitre 1^{er} – Dispositions générales, articles 1^{er} à 3, selon le Conseil d'État)

La division fondamentale du dispositif est l'article. Ainsi, chaque élément du dispositif doit être repris sous un ou plusieurs articles, ce qui implique qu'aucune partie du corps même de l'acte ne peut être exclue de la division en articles. Il convient dès lors de reprendre les dispositions du chapitre I sous un ou plusieurs articles. Afin d'assurer la clarté du texte, un article ne devrait contenir qu'une seule norme ou règle. Même si des dispositions ont un rapport direct entre elles, il faut éviter qu'un nombre trop important de dispositions figure sous un seul article ; mieux vaut les scinder en des articles distincts. Partant, le Conseil d'État propose de reprendre les dispositions du chapitre I sous trois articles distincts et d'adopter la structure telle qu'énoncée ci-après. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter et les articles suivants sont à renuméroter en conséquence. Le chapitre I se lira comme suit :

« **Chapitre 1^{er} – Dispositions générales**

Art. 1^{er}. Le terme [...].

Le règlement [...].
Les examens [...].
Le programme [...].
Le président [...].
Art. 2. Les sujets [...].
Les réponses [...].
Au cours des épreuves [...].
Art. 3. Pour le calcul [...].
Le temps de formation [...].
La présence du candidat [...].
Aucun congé de récréation [...]. »

Il convient de libeller le chapitre I, paragraphe 1^{er}, (chapitre 1^{er}, article 1^{er}, alinéa 1^{er}, selon le Conseil d'État), comme suit :

« **Art. 1^{er}.** Le terme « candidat » vise le stagiaire qui se présente à l'examen de fin de stage de formation spéciale ainsi que le fonctionnaire qui se présente à l'examen de promotion. »

Au chapitre I, paragraphe 3 (chapitre 1^{er}, article 1^{er}, alinéa 3, selon le Conseil d'État), il y a lieu d'écrire « ministre ayant les Finances dans ses attributions ».

Toujours au paragraphe 3 (article 1^{er}, alinéa 3, selon le Conseil d'État), il faut écrire «^oLes examens de fin de stage en formation spéciale et les examens de promotion [...] ».

Article 1^{er} (4 selon le Conseil d'État)

Les auteurs ont choisi de subdiviser l'article 1^{er} (4 selon le Conseil d'État) en paragraphes. En effet, les paragraphes se distinguent par un chiffre cardinal arabe, placés entre parenthèses. Il y a lieu de noter que la division de l'article en paragraphes ne s'impose que pour autant que le nombre d'alinéas risque de compliquer les références qui y seraient faites, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Partant, il convient de supprimer l'ensemble de la numérotation en paragraphes et de recourir à une subdivision en alinéas.

Article 3 (6 à 9, selon le Conseil d'État)

L'observation relative à la subdivision des articles à l'endroit des observations d'ordre légistique relatives au chapitre I (chapitre 1^{er}, articles 1^{er} à 3, selon le Conseil d'État), vaut également pour l'article sous examen. Dans cet ordre d'idées, le Conseil d'État propose de reprendre les dispositions de l'article 3 sous trois articles distincts et d'adopter la structure telle qu'énoncée ci-après : un article 6 reprenant les paragraphes 1^{er} à 5, un article 7 reprenant les paragraphes 6 et 7, et 9 à 11, un article 8 reprenant les paragraphes 12 et 13, ainsi qu'un article 9 reprenant les paragraphes 8 et 14 à 16.

La phrase précédant le paragraphe 1^{er} est à supprimer, car sans apport normatif.

Article 4 (10 selon le Conseil d'État)

L'observation relative à l'emploi de paragraphes à l'endroit des observations d'ordre légistique relatives à l'article 1^{er} (4 selon le Conseil d'État) vaut également pour l'article sous examen. Partant, la subdivision en paragraphes est à omettre.

Article 6 (12 à 15, selon le Conseil d'État)

L'observation relative à la subdivision des articles à l'endroit des observations d'ordre légistique relatives à l'article 3 (6 à 9, selon le Conseil d'État), vaut également pour l'article sous examen. Dans cet ordre d'idées, le Conseil d'État propose de reprendre les dispositions de l'article 6 sous trois articles distincts et d'adopter la structure telle qu'énoncée ci-après : un article 12 reprenant les paragraphes 1^{er} à 5, un article 13 reprenant les paragraphes 6 et 7, et 9 à 11, un article 14 reprenant les paragraphes 12 et 13, ainsi qu'un article 15 reprenant les paragraphes 8 et 14.

La phrase précédant le paragraphe 1^{er} est à supprimer, car sans apport normatif.

Par ailleurs, le Conseil d'État rappelle que des expressions telles que « le cas échéant » sont à bannir, du fait qu'elles ne contiennent aucun apport normatif.

Article 7 (16 selon le Conseil d'État)

L'observation relative à l'emploi de paragraphes à l'endroit des observations d'ordre légistique relatives à l'article 1^{er} (4 selon le Conseil d'État) vaut également pour l'article sous examen. Partant, la subdivision en paragraphes est à omettre. Par ailleurs, la phrase précédant le paragraphe 1^{er} est à supprimer, car sans apport normatif.

Article 8 (17 selon le Conseil d'État)

L'observation relative à l'emploi de paragraphes à l'endroit des observations d'ordre légistique relatives à l'article 1^{er} (4 selon le Conseil d'État) vaut également pour l'article sous examen. Partant, la subdivision en paragraphes est à omettre.

Article 9 (18 selon le Conseil d'État)

L'article sous revue est à rédiger comme suit :

« **Art. 10.** Sont abrogés :

- 1° le règlement grand-ducal du 17 décembre 1983 [...];
- 2° le règlement grand-ducal modifié du 9 juillet 1999 [...];
- 3° le règlement grand-ducal du 18 avril 2008 [...];
- 4° le règlement grand-ducal du 18 avril 2008 [...];
- 5° le règlement grand-ducal du 18 décembre 2009 [...]. »

Article 10 (19 selon le Conseil d'État)

Il y a lieu de supprimer le terme « grand-ducal ».

Article 11 (20 selon le Conseil d'État)

Le projet de règlement sous examen n'ayant pas d'impact sur le budget de l'État, la référence au ministre des Finances est à omettre.

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 7 avril 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes