

Projet de règlement grand-ducal

fixant les modalités et les conditions de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive ainsi que de l'examen promotion des fonctionnaires auprès de l'Administration de la gestion de l'eau

Avis du Conseil d'État

(3 juillet 2018)

Par dépêche du 13 février 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Environnement.

Le 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 par dépêche du 11 avril 2018.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis fixe le programme de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive des fonctionnaires stagiaires auprès de l'Administration de la gestion de l'eau. En effet, conformément à l'article 6, paragraphe 3, de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique, « [...] les programmes de formation spéciale ainsi que l'appréciation des épreuves sont déterminés pour chaque administration par règlement grand-ducal. Ce règlement fixe également, pour les fonctionnaires visés à l'article 5 de la présente loi, la durée de la formation spéciale théorique qui ne peut pas être inférieure aux limites fixées ci-après:

- 90 heures pour les stagiaires du groupe de traitement A1 ;
- 100 heures pour les stagiaires du groupe de traitement A2 ;
- 110 heures pour les stagiaires du groupe de traitement B1 ;
- 90 heures pour les stagiaires du groupe de traitement C1 ;
- 60 heures pour les stagiaires des groupes de traitement D1, D2 et D3 ».

Le projet de règlement grand-ducal sous avis détermine également les modalités et les matières des examens de promotion des fonctionnaires auprès de cette même administration.

Examen du texte

Intitulé

A l'instar d'autres règlements grand-ducaux réglant la même matière¹ pour d'autres administrations, l'intitulé pourrait être libellé comme suit : « 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, ainsi que de l'examen de promotion des fonctionnaires auprès de l'Administration de la gestion de l'eau ».

Article 1^{er}

L'alinéa 1^{er} est à supprimer car dépourvu de tout apport normatif propre. À titre subsidiaire, il convient de préciser que la notion de « programme global » est inédite en la matière et qu'il convient dès lors de se limiter au terme de « programme ».

À l'alinéa 7 de l'article sous avis, il est recommandé, dans un souci de cohérence par rapport à d'autres textes réglant la même matière² pour d'autres administrations, de remplacer les termes « en cas de circonstances exceptionnelles dûment motivées » par les termes « pour des raisons exceptionnelles dûment motivées ».

Article 2

Il y a lieu de s'interroger sur la valeur normative du paragraphe 2, alinéa 3, qui indique que « (...) « le ministre », détermine par groupe de traitement, sur proposition du directeur, le détail des matières de la Partie II (...) ». À ce titre, il convient de citer l'article 8 du règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 déterminant à l'Institut national d'administration publique 1. l'organisation de la commission de coordination, 2. la collaboration avec les administrations et établissements publics de l'Etat et 3. la collaboration avec le Ministère de l'Intérieur et les administrations et établissements publics des communes qui dispose ce qui suit : « Les programmes de formation spéciale sont arrêtés par le ministre du ressort, le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative entendu en son avis. Ils sont publiés au Mémorial. L'organisation de la formation spéciale est fixée par les chefs d'administration en tenant compte des besoins de formation spécifiques et par la prise en considération de l'horaire des cours de formation générale. (...) ». Au regard du libellé de

¹ Voir notamment le règlement grand-ducal du 14 février 2018 fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès du Service d'économie rurale, le règlement grand-ducal du 17 novembre 2016 fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive, ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès de l'administration pénitentiaire ainsi que le règlement grand-ducal du 9 mars 2018 fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive auprès de l'Administration des services vétérinaires.

² Voir notamment le règlement grand-ducal du 14 février 2018 fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès du Service d'économie rurale ; le règlement grand-ducal du 9 mars 2018 fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive auprès de l'Administration des services vétérinaires et le règlement grand-ducal du 15 janvier 2018 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 relevant des différentes catégories de traitement auprès du Service central d'assistance sociale (S.C.A.S.).

l'article 8 cité ci-avant, qui précise que « les programmes de formation spéciale sont arrêtés par le ministre du ressort », la disposition sous examen est dépourvue de tout apport normatif nouveau.

Par ailleurs, il convient de s'interroger sur le sens et la portée des termes « le détail des matières » qui peuvent prêter à confusion. Le commentaire des articles précise à ce sujet que « les matières donnant lieu à une épreuve écrite sont fixées par règlement ministériel ». Le libellé de la disposition sous revue ne semble dès lors pas refléter l'intention des auteurs telle qu'explicitée dans le commentaire des articles et il est suggéré de supprimer les termes « le détail », afin de garantir la bonne compréhension du texte. Le Conseil d'État comprend que le ministre puisse déterminer les matières qui sont soumises à évaluation par un examen théorique, mais il se doit de souligner qu'il n'entre pas dans les compétences du ministre de déterminer ces matières de façon autonome.

En ce qui concerne les tableaux au paragraphe 2, il y a lieu d'ajouter la précision que les durées indiquées représentent des durées de formation et non pas des durées d'examen³. Les auteurs pourront par exemple, à l'instar du règlement grand-ducal du 28 juillet 2017 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, ajouter une nouvelle colonne pour préciser la durée de chaque épreuve.

Article 3

L'article 3, alinéa 2, est redondant, étant donné qu'il ne fait que reprendre le texte de l'article 1^{er}, alinéa 6. Il est suggéré de le supprimer. Il en va de même des alinéas 3 et 4, à l'exception de la dernière phrase de l'alinéa 4, dont le contenu ne diffère pas de celui prévu à l'article 2, paragraphe 2, alinéas 1^{er} et 2.

Quant à la dernière phrase de l'alinéa 4, elle précise que l'appréciation du travail de réflexion est effectuée par les personnes à déterminer par le directeur. Le Conseil d'État voit d'un œil critique la désignation de personnes qui ne font pas partie de la commission d'examen et suggère dès lors de désigner lesdites personnes en tant que membres de la commission en question.

En ce qui concerne l'alinéa 5, il y a lieu de souligner que l'article 3 est intitulé « Modalités de l'examen de fin de formation spéciale et appréciation des résultats ». Or, il échet de constater que l'article en question omet de régler l'appréciation des examens dont les règles sont, en tout état de cause, déterminées à suffisance à l'article 19, paragraphe II, du règlement grand-ducal précité du 27 octobre 2000. Partant, le Conseil d'État suggère de compléter le dispositif par un alinéa qui se lirait comme suit :

« L'appréciation de la réussite ou de l'échec à l'examen se fait conformément à l'article 19, paragraphe II, du règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 déterminant l'organisation à l'Institut national d'administration publique de la division de la formation

³ Voir l'avis du Conseil d'État n° 52.622 du 20 février 2018 sur le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'organisation et les matières des examens de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive ainsi que des examens de promotion des différentes catégories de traitement de la Direction de la santé, p.3 et s.

pendant le stage du personnel de l'État et des établissements publics de l'État ainsi que du cycle de formation de début de carrière pour les employés de l'État. »⁴

L'alinéa 6 omet de consacrer un délai dans lequel les résultats doivent être arrêtés. Il y a lieu de souligner que des règlements grand-ducaux semblables, déterminant la formation spéciale pour d'autres administrations⁵, prévoient un délai dans lequel le procès-verbal en question doit être dressé. Le Conseil d'État a ainsi eu l'occasion de formuler une proposition de texte dans son avis n° 52.249 du 30 janvier 2018 sur le 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, ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès du Service d'économie rurale, qui se lit comme suit : « Le procès-verbal visé au point 15 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 est dressé au plus tard au cours du troisième mois qui précède la fin du stage »⁶.

Article 4

L'alinéa 1^{er} reprend le texte de l'article 3 du règlement grand-ducal précité du 13 avril 1984. À l'instar d'autres textes réglant les mêmes matières pour d'autres administrations⁷, il est suggéré de remplacer l'alinéa en question par le texte ci-après :

« L'examen de promotion est organisé conformément aux 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 ».

Concernant le règlement grand-ducal précité du 13 avril 1984, le Conseil d'État tient à relever qu'il a été saisi d'un projet de modification pour lequel il a émis son avis le 30 mars 2018. Les modifications y prévues tendent à restreindre le champ d'application du règlement grand-ducal précité à l'examen de fin de formation spéciale pendant le stage et à l'examen de promotion.

⁴ Voir l'avis du Conseil d'État n° 52.622 du 20 février 2018 sur le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'organisation et les matières des examens de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive ainsi que des examens de promotion des différentes catégories de traitement de la Direction de la santé, p. 2.

⁵ Règlement grand-ducal du 14 février 2018 fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès du Service d'économie rurale ; Règlement grand-ducal du 9 mars 2018 fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive auprès de l'Administration des services vétérinaires.

⁶ Avis du Conseil d'État n° 52.249 du 30 janvier 2018 sur le 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, ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès du Service d'économie rurale, p. 3.

⁷ Règlement grand-ducal du 14 février 2018 fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès du Service d'économie rurale.

Article 5

Il est suggéré d'harmoniser la terminologie employée au niveau de l'organisation de l'examen de promotion en remplaçant, à chaque occurrence, le terme « branche » par le terme « épreuve » tel que renseigné dans le tableau.

L'article sous avis pourrait être utilement complété en ajoutant, à l'instar notamment du règlement grand-ducal du 28 juillet 2017 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, un alinéa qui précise ce qui suit :

« Le candidat qui, pour un motif reconnu valable par la commission d'examen, ne participe pas à la session d'examen de promotion, n'est pas considéré comme ayant échoué à l'examen de promotion. Le cas échéant, il est examiné à une prochaine session d'examen de promotion dans les matières figurant au programme de la session de l'examen de promotion et dans les matières figurant au programme des examens partiels, à l'exception des matières pour lesquelles il a été valablement dispensé. Le candidat qui, pour la deuxième fois, ne participe pas à la session de promotion, est considéré comme ayant échoué à l'examen de promotion ».

Articles 6 et 7

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Le groupement usuel d'articles se fait en chapitres. Chaque groupement d'articles doit être muni d'un intitulé propre. Celui-ci est précédé d'un tiret et se termine sans point final.

Lorsqu'on se réfère au premier article, paragraphe ou alinéa, ou au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour lire « 1^{er} ».

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

Dans un souci de cohérence du texte du projet de règlement grand-ducal sous avis par rapport à la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, il y a lieu d'écrire non pas « stagiaire », mais « fonctionnaire stagiaire » ou « fonctionnaires stagiaires ».

Dans le même souci de cohérence du texte, il convient d'écrire « travail de réflexion » et non pas « mémoire », pour s'en tenir à l'expression utilisée à l'article 3, alinéa 4, du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...).

Intitulé

Il y a lieu d'insérer le terme « de » entre les termes « l'examen » et « promotion » pour lire « Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités et les conditions de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive ainsi que de l'examen de promotion des fonctionnaires auprès de l'Administration de la gestion de l'eau ».

Préambule

À l'endroit des ministres proposant, les substantifs désignant les attributions ministérielles prennent une majuscule, alors que les adjectifs attenants prennent une minuscule. Il y a dès lors lieu d'écrire « Notre Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative ».

Article 1^{er}

Le Conseil d'État propose de reformuler l'alinéa 7 comme suit :

« Sur demande écrite du fonctionnaire stagiaire, une dispense de présence à certains cours de formation peut lui être accordée par le directeur de l'Administration de la gestion de l'eau, ci-après le « directeur », en cas de circonstances exceptionnelles dûment motivées, en cas de congé pour raison de santé ou de congé extraordinaire, ou en cas de représentation à l'examen de fin de formation spéciale suite à un premier échec à celui-ci ».

Article 2

Le Conseil d'État note qu'au paragraphe 2, point 2, le terme introductif « Pour » a été déplacé dans le tableau, alors qu'au point 3 le début de phrase « Pour les st[...] » a été insérée erroneusement dans la première colonne du tableau.

Article 3

À l'intitulé d'article, il y a lieu de supprimer le point final, alors que les intitulés d'articles ne prennent pas de point final.

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Le Conseil d'État propose dès lors de reformuler l'alinéa 3 comme suit :

« À la fin du cycle de formation, les fonctionnaires stagiaires de chaque groupe de traitement passent un examen théorique qui porte sur les matières de la Partie II [...] ».

À l'alinéa 4, le Conseil d'État propose de remplacer le terme « Celui-ci » par les termes « L'examen visé à l'alinéa précédent ».

Toujours à l'alinéa 4, le Conseil d'État propose de scinder la dernière phrase en deux phrases distinctes pour lire :

« Le sujet de ce travail de réflexion est déterminé par le directeur sur proposition du patron de stage. L'appréciation du travail de réflexion est effectuée par les personnes à déterminer par le directeur ».

Article 4

Le Conseil d'État propose de reformuler l'alinéa 1^{er} comme suit :

« Le président de la commission d'examen communique le programme et la date de l'examen de promotion au candidat, dès le dépôt de sa candidature.

À l'alinéa 2, le Conseil d'État propose de reformuler la deuxième phrase comme suit :

« Pour les groupes de traitement pour lesquels un examen de promotion est prévu, le programme d'examen est fixé comme suit : ».

Article 5

Le Conseil d'État propose de reformuler l'alinéa 3 comme suit :

« Le candidat remet au président de la commission d'examen son travail de réflexion quinze jours au moins avant la date prévue pour sa présentation orale. À cette date, le candidat présente oralement son travail de réflexion à la commission d'examen ».

Le Conseil d'État relève, à l'instar de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, qu'il convient d'écrire « la moitié des points dans chaque branche » à l'alinéa 6.

À l'alinéa 7, il y a lieu d'insérer les termes « du total » à la suite des termes « les trois cinquièmes ».

À l'alinéa 8, le Conseil d'État propose d'écrire « dans les trois mois qui suivent l'établissement du résultat ». La virgule entre les termes « d'ajournement » et « a échoué » est à supprimer.

Article 6

Il n'est pas obligatoire de munir les articles d'un intitulé. S'il est recouru à un tel procédé, chaque article du dispositif, comportant des dispositions autonomes, doit être muni d'un intitulé propre. De ce qui précède, l'article sous avis est à intituler « **Art. 6. Disposition abrogatoire** ».

Il convient d'utiliser la formule usuelle pour l'abrogation d'un acte, pour lire :

« Le règlement grand-ducal du 8 juin 2005 déterminant les conditions d'admission, de nomination et d'avancement du personnel des cadres de l'Administration de la Gestion de l'Eau est abrogé ».

Article 7

L'observation relative aux intitulés d'articles vaut également pour l'article sous examen, dont l'intitulé se lira « **Art. 7. Formule exécutoire** ».

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement dont question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule.

Traditionnellement, les pronoms possessifs qui visent le Grand-Duc s'écrivent avec une lettre initiale majuscule. Il y a dès lors lieu d'écrire « Notre ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 3 juillet 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes