

Projet de règlement grand-ducal

portant modification du règlement grand-ducal modifié du 30 septembre 2015 fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État

Avis du Conseil d'État

(20 mars 2018)

Par dépêche du 8 août 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous objet, élaboré par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un texte coordonné du règlement grand-ducal modifié du 30 septembre 2015 fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État que le projet de règlement grand-ducal sous examen vise à modifier.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 19 octobre 2017.

Considérations générales

D'après l'exposé des motifs, le projet de règlement grand-ducal sous examen poursuit deux objectifs. Il vise, tout d'abord, à réorganiser la première partie de l'examen-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État, dont l'organisation incombe au ministre de la Fonction publique, et ceci afin de permettre à l'administration d'être la plus réactive possible dans sa politique de recrutement. Il s'agirait, ensuite, de « renforcer la transparence en ce qui concerne les conditions d'accès de certains groupes de traitement par l'application explicite du cadre luxembourgeois des qualifications, tel qu'introduit par la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles » (extrait de l'exposé des motifs).

Le Conseil d'État note, pour sa part, que le projet de règlement grand-ducal sous revue comporte d'autres mesures qui dépassent les deux objectifs susmentionnés. Ainsi, le nombre des épreuves de la première partie de l'examen-concours sera réduit. La nature des épreuves changera et les critères de réussite à l'épreuve seront revus à la baisse. Le Conseil d'État présume que ces mesures sont destinées à permettre une fluidification du processus de recrutement face aux besoins en personnel des administrations

qui sont en forte augmentation, si l'on en croit l'évolution du *numerus clausus* tel qu'il est annuellement inscrit dans la loi budgétaire. Le Conseil d'État voudrait souligner, dans cette même perspective, un autre facteur qui lui semble primordial afin d'assurer un recrutement de qualité au plus près des besoins des administrations. Il conviendra en effet de disposer, au niveau des commissions d'examen, des compétences nécessaires pour juger de l'adéquation des candidats au profil des postes, entre autres lorsque l'administration concernée recrute des profils particuliers qui sortent de l'ordinaire du recrutement. On peut citer, à titre d'exemple, le recrutement, par une administration classique, d'informaticiens ou d'archivistes ou encore par une administration aux attributions plus techniques, de juristes. Ceci est d'autant plus important que les agents recrutés pourront ensuite, en profitant des outils que le statut général du fonctionnaire de l'État met à leur disposition, se faire muter vers d'autres administrations. Le Conseil d'État constate que le projet de règlement grand-ducal prévoit, tout comme d'ailleurs déjà la réglementation actuellement en vigueur, que la commission devant laquelle a lieu l'épreuve d'aptitude générale peut être complétée par des experts. Le Conseil d'État estime que tel devrait également être le cas, de façon systématique, pour les commissions d'examen appelées à juger la deuxième partie de l'examen-concours.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Sans observation.

Article 3

L'article 3 ajoute un nouvel article *5bis*, consacré aux épreuves des examens-concours, au règlement grand-ducal précité du 30 septembre 2015.

L'alinéa 1^{er} du nouvel article *5bis* reprend la substance de l'alinéa 1^{er} et la deuxième phrase de l'alinéa 2 de l'article 8 du texte actuellement en vigueur, en précisant que les examens-concours sont obligatoires et se composent de deux parties distinctes. Le Conseil d'État note que le caractère obligatoire du recours à l'examen-concours découle du texte de l'article 2, paragraphe 2, alinéa 2, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État aux termes duquel il y a lieu d'entendre « par recrutement externe, (...) l'engagement d'un candidat remplissant les conditions d'études légales ou réglementaires prévues pour l'accès au poste vacant et dont cet accès se fait par voie d'examen-concours sur épreuves ». La mention du caractère obligatoire du recours à l'examen-concours est dès lors superfétatoire.

Les alinéas 2 et 3 du nouvel article *5bis* doivent être lus ensemble avec l'article 7 du projet de règlement grand-ducal. L'article 7 en question abroge en effet l'article 9 du règlement grand-ducal précité du 30 septembre 2015, article 9 qui, à l'heure actuelle, détaille le programme des épreuves générales et leur pondération. D'après le texte qui est désormais proposé, la compétence pour définir le programme de l'examen-concours relèverait à l'avenir du seul ministre de la Fonction publique, qui dorénavant, et pour ce qui est de la première partie de l'examen-concours, définira dans un règlement ministériel les tests de l'épreuve d'aptitude générale, ainsi que le

contenu et la pondération des tests. Le Grand-Duc utiliserait ainsi, en l'occurrence, la possibilité qui lui est donnée par l'article 76, alinéa 2, de la Constitution, de charger un membre du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution.

À ce sujet, le Conseil d'État constate que l'article 2, paragraphe 3, alinéa 12, de la loi précitée du 16 avril 1979 confère à des règlements grand-ducaux le pouvoir de fixer « les conditions et formalités à remplir par les postulants au stage, les modalités du stage, la mise en œuvre du plan d'insertion professionnelle, ainsi que le programme et la procédure du concours et de l'examen de fin de stage (...). Ces règlements peuvent prévoir des exceptions ou tempéraments aux conditions de stage et d'examen et fixent uniformément, pour toutes les administrations, la procédure du concours et de l'examen de fin de stage ». C'est sur cette base que le projet de règlement grand-ducal, qui est soumis en l'occurrence à l'appréciation du Conseil d'État, est pris.

L'article 76, alinéa 2, de la Constitution prévoit ce qui suit : « Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4, de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution ». Le Conseil d'État lit cette disposition comme conférant au Grand-Duc le pouvoir de charger un ministre de prendre des mesures se limitant à l'exécution des mesures qu'il aura lui-même prises en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 36 de la Constitution. Le Grand-Duc ne saurait charger un membre du Gouvernement de la totalité des pouvoirs d'exécution dont il est lui-même chargé par la disposition de la loi sur laquelle il s'appuie. Le Grand-Duc devra, au contraire, cerner avec précision les cas dans lesquels le ministre pourra agir. En l'occurrence, le Grand-Duc est chargé par la loi de définir le programme du concours. L'article 9 du règlement grand-ducal précité du 30 septembre 2015 définit sous l'intitulé « Programme des épreuves générales » le programme de l'examen-concours en énumérant le détail des matières qui en forment la substance et leur pondération. Il est proposé d'abroger cette disposition et de la remplacer par un dispositif qui relègue la totalité de la matière couverte à un règlement ministériel. Le changement de terminologie opéré au niveau du texte proposé, qui renvoie désormais à des tests, au contenu de ces tests et à leur pondération, ne change rien au constat du Conseil d'État.

Le Conseil d'État conclut de ce qui précède que les exigences de l'article 76, alinéa 2, de la Constitution ne sont pas remplies en l'occurrence, de sorte que le règlement grand-ducal en projet s'expose à la sanction de l'article 95 de la Constitution. Il recommande dès lors de faire abstraction du recours au règlement ministériel.

À l'alinéa 5 du nouvel article *5bis*, le Conseil d'État se demande s'il ne conviendrait pas de mentionner de façon séparée les ministères, dont le cadre du personnel est fourni par l'administration gouvernementale, mais qui organisent la deuxième partie de l'examen-concours, chacun pour son propre compte.

Pour le surplus, les alinéas 4, 5 et 6 du nouvel article *5bis*, qui reprennent des dispositions de la réglementation actuellement en vigueur, ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Article 4

Le Conseil d'État constate qu'en ce qui concerne la composition des commissions d'examen qui est fixée à l'article 6 du règlement grand-ducal précité du 30 septembre 2015, le nombre minimal des membres de la commission d'examen devant laquelle aura lieu l'épreuve d'aptitude générale sera sensiblement diminué, vu la réduction du nombre d'épreuves qui formeront la partie générale de l'examen-concours dont la nature et la substance sont également appelées à évoluer sensiblement. Le Conseil d'État ne formule pas d'autre observation.

Article 5

Sans observation.

Articles 6 et 7

Les articles en question abrogent les articles 8 et 9 du règlement grand-ducal précité du 30 septembre 2015. Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 3 du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Article 8

L'article 8 remplace l'actuel article 10 du règlement grand-ducal précité du 30 septembre 2015. La disposition en question détermine, comme la disposition actuellement en vigueur, le déroulement de l'épreuve d'aptitude générale et le processus de décision à l'intérieur de la commission d'examen.

Le texte de l'article 10 est modifié sur un nombre important de points de détail. Il donne lieu aux observations suivantes :

Le Conseil d'État note que, d'après le paragraphe 4, le contenu des tests sera déterminé par le président en concertation avec les membres de la commission. Cette disposition est en contradiction avec l'alinéa 3 du nouvel article *5bis* introduit par l'article 3 du projet de règlement grand-ducal d'après lequel le contenu des tests sera déterminé par règlement ministériel. Le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant l'article 3. L'ensemble du dispositif est à revoir sur ce point. Le Conseil d'État s'interroge par ailleurs sur le contenu concret des concepts utilisés par la disposition qui se réfère successivement au contenu des tests, ensuite à celui des épreuves et enfin au contenu des questions et, par voie de conséquence, sur les différences entre ces concepts. La structuration du texte du nouvel article *5bis* suggère en effet que la notion d'épreuve constitue le concept englobant auquel il est notamment fait référence dans l'intitulé de la disposition sous revue. Le Conseil d'État note par ailleurs que les dispositions afférentes de la loi précitée du 16 avril 1979 et de la réglementation qui est modifiée en l'occurrence sont construites à partir de la notion d'épreuve.

En ce qui concerne la moyenne globale de l'épreuve d'aptitude générale visée au paragraphe 10, le Conseil d'État se demande, au vu de la configuration du dispositif de calcul de la note, si le calcul d'une moyenne globale s'impose encore. D'après l'alinéa 3 du nouvel article *5bis* introduit

par l'article 3 du projet de règlement grand-ducal, l'épreuve d'aptitude générale est notée sur un total de 100 points, le candidat ayant réussi à l'épreuve, d'après le paragraphe 10 sous revue, lorsqu'il aura obtenu au moins 50 points. Le système de l'appréciation globale du candidat avec des mentions calquées sur un barème allant de 0 à 60, figurant actuellement à l'article 10, paragraphe 14, du règlement grand-ducal précité du 30 septembre 2015, étant abandonné, il suffira d'additionner les points obtenus dans les différents tests.

Enfin, le Conseil d'État prend acte de la révision vers le bas des conditions de réussite à l'examen-concours. Dans l'état actuel de la réglementation (article 10, paragraphe 15, du règlement grand-ducal précité du 30 septembre 2015), le candidat doit en effet obtenir les trois cinquièmes de l'ensemble des points de toutes les épreuves et la moitié du maximum des points dans chacune des épreuves.

Article 9

L'article 9 modifie l'alinéa 1^{er} de l'article 11 du règlement grand-ducal précité du 30 septembre 2015. Il précise les modalités selon lesquelles la sélection du candidat retenu sera effectuée, sans toutefois faire référence à l'instance qui sera chargée de la sélection. D'après le commentaire des articles, il s'agit de l'administration qui dispose du poste vacant. Le Conseil d'État recommande aux auteurs du projet de règlement grand-ducal de préciser le texte sur ce point. Il suggère dès lors de maintenir la première partie du texte actuellement en vigueur, tout en ajoutant la précision que l'occupation du poste se fait « sur proposition de l'administration ayant organisé l'épreuve spéciale ». L'article 11 se présenterait dès lors comme suit :

« L'autorité investie du pouvoir de nomination procède à l'occupation du poste vacant sur proposition de l'administration ayant organisé l'épreuve spéciale en fonction du classement des candidats ayant réussi à l'épreuve spéciale respective ».

Articles 10 à 15

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Il existe une incohérence entre le texte du règlement grand-ducal en projet et le texte coordonné tenant compte des modifications en projet versé au dossier. En effet, à l'article 10, paragraphe 1^{er}, du texte coordonné, il convient de viser les points 1 et 2 et non pas les points 3 et 4.

Intitulé

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

Article 1^{er}

Au point 1, il y a lieu d'écrire « À l'alinéa 1^{er}, [...] ; ».

Article 4

Au point 1, il convient d'écrire « première phrase ».

Article 5

Au point 4, il faut supprimer le terme « de » pour écrire :

« Au paragraphe 4, les termes « ~~de~~ l'examen-concours » sont remplacés [...] ».

Articles 6 et 7

Les articles sous avis peuvent être regroupés sous un seul article libellé comme suit :

« **Art. 6.** Les articles 8 et 9 du même règlement sont abrogés ».

Les articles suivants sont à renuméroter en conséquence.

Articles 9 à 11

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article suivi de la mention de l'alinéa visé. Ainsi il faut écrire :

« **Art. 9.** L'article 11, alinéa 1^{er}, du même règlement, [...] »

« **Art. 10.** L'article 14, alinéa 2, du même règlement, [...] »

« **Art. 11.** L'article 16, alinéa 2, du même règlement, [...] »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 20 mars 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes