

Projet de règlement grand-ducal

portant organisation de la formation pendant le stage pour les fonctionnaires stagiaires de l'État et des établissements publics de l'État ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés de l'État, portant modification

1° 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 ;

2° 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'État et 3. la collaboration avec le Ministère de l'Intérieur et les administrations et établissements publics des communes et

portant abrogation 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 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

Avis du Conseil d'État

(30 mars 2018)

Par dépêche du 8 août 2017, 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 la Fonction publique et de la Réforme administrative.

Le projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que des textes coordonnés 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 et 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'État et 3. la collaboration avec le Ministère de l'Intérieur et les administrations et établissements publics des communes que le projet sous examen tend à modifier.

Par dépêche du 3 novembre 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État, sur demande du ministre de la Fonction

publique et de la Réforme administrative, une série d'amendements gouvernementaux.

Le texte des amendements gouvernementaux était accompagné d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'une version coordonnée du projet de règlement grand-ducal qui tient compte des modifications apportées au texte initial.

Le présent avis traitera en même temps du contenu des deux dépêches susmentionnées en se basant, pour ce qui est de la numérotation des articles à analyser, sur le texte coordonné annexé aux amendements gouvernementaux du 3 novembre 2017.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement du 19 octobre 2017 et du 8 janvier 2018.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal soumis au Conseil d'État poursuit les objectifs suivants :

1. regroupement de toutes les dispositions relatives à l'organisation de la formation 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 des employés de l'État actuellement existantes dans un seul texte réglementaire ;
2. limitation du champ du futur règlement grand-ducal à la définition de quatre grands domaines pour la formation générale, la définition des matières et du nombre d'heures par matière étant reléguée à un règlement ministériel ;
3. définition des programmes détaillés des cours de formation générale par le ministre de la Fonction publique, sur avis de la commission de coordination de l'Institut national d'administration publique ;
4. abandon de l'exigence d'un mémoire dans le cadre de la formation générale ;
5. élargissement de l'éventail des méthodes d'enseignement et de transmission des savoirs au niveau de l'Institut national d'administration publique.

Il remplace le règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 déterminant l'organisation à l'Institut national d'administration publique de la division de la formation 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. Il modifie encore le 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, ainsi que le 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'État et 3. la collaboration avec le Ministère de l'Intérieur et les administrations et établissements publics des communes, et cela essentiellement pour pouvoir fonder l'organisation de la formation pendant le stage dans un dispositif unique.

En ce qui concerne le premier objectif poursuivi par les auteurs du projet de règlement grand-ducal, à savoir le regroupement de toutes les dispositions relatives à l'organisation de la formation 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 des employés de l'État actuellement existantes dans un seul texte réglementaire, le Conseil d'État se doit de noter, dans le sillage du constat dressé par la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans son avis du 19 octobre 2017, que le texte sous avis ne reprend en définitive qu'une partie des dispositions actuellement applicables à la matière traitée. Si les dispositions concernant la procédure à suivre par les commissions d'examen chargées de sanctionner la formation générale pendant le stage sont bien transférées du règlement grand-ducal précité du 13 avril 1984 vers le texte sous revue, tel n'est pas le cas pour celles couvrant la procédure qui s'applique aux examens de fin de formation spéciale. Le texte en projet comporte bien une section consacrée à l'organisation de ces examens, mais ne reprend pas les éléments de procédure figurant dans le règlement grand-ducal précité du 13 avril 1984.

Toujours en ce qui concerne l'aspect « formation spéciale », le Conseil d'État rappelle qu'il a eu l'occasion, dans un passé récent, de se prononcer au sujet de projets de règlements grand-ducaux qui organisent la formation spéciale, les examens y relatifs ainsi que l'examen de promotion dans un certain nombre d'administrations de l'État¹. D'autres textes réglant les mêmes matières se trouvent en voie d'instance et ont été soumis à l'avis du Conseil d'État. Lors de son examen des textes en question, le Conseil d'État a critiqué le manque de cohérence dans l'agencement des dispositifs en question entre les différentes administrations. Il a ainsi constaté que certains textes font l'économie d'un certain nombre de dispositions en renvoyant aux dispositions du règlement grand-ducal précité du 13 avril 1984 en ce qui concerne les aspects procéduraux ou encore, pour les dispositions concernant la réussite, l'échec, voire l'ajournement à l'examen de fin de formation spéciale, aux dispositions de l'article 19, paragraphe 2, 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 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. D'autres textes, par contre, reprennent, *in extenso*, en leur sein, les dispositions en question. Il est logique et dès lors recommandé au Conseil d'État de procéder, en l'occurrence, par le biais de renvois, et cela de façon systématique. Le texte sous examen restructurant profondément les dispositifs en question, il conviendra par ailleurs de veiller ensuite à l'interfaçage correct entre les différents dispositifs, et cela, le cas échéant, à travers leur modification.

Le Conseil d'État constate encore que les dispositifs qui ont été repris de la réglementation en vigueur l'ont été, à plusieurs endroits, avec moins de détails. Si le Conseil d'État ne critique pas une telle façon de procéder,

¹ À titre d'exemple, voir le 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, ou encore le règlement grand-ducal du 29 juin 2017 fixant les conditions de nomination définitive et de promotion des fonctionnaires des groupes de traitement A1, A2, B1 et C1 à l'Administration de la nature et des forêts et arrêtant les modalités d'appréciation des résultats des examens de fin de stage en formation spéciale et des examens de promotion et modifiant le règlement grand-ducal 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.

en ce qui concerne son principe, il reste qu'il conviendra d'attendre le retour fourni par la confrontation des nouveaux textes aux réalités du terrain pour voir si les auteurs du projet de règlement grand-ducal ont fait le bon choix. En ce qui concerne le détail, le Conseil d'État note toutefois qu'à trop vouloir élaguer et simplifier la matière, les auteurs du projet de règlement grand-ducal risquent de sacrifier, au fil du processus, des règles qui semblent toutefois essentielles au Conseil d'État. Ainsi, le règlement grand-ducal précité du 13 avril 1984, qui ne couvrira à l'avenir plus que les examens de fin de formation spéciale et les examens de promotion, prévoit, à plusieurs endroits, le principe de la double correction des épreuves. Or, les textes afférents ne sont pas repris dans le projet de règlement grand-ducal sous revue, ce qui amène le Conseil d'État à s'interroger sur les intentions des auteurs du projet de règlement grand-ducal à ce niveau. Il serait pour le moins surprenant d'appliquer des standards divergents d'un type d'examen à l'autre. Le Conseil d'État se doit dès lors de recommander aux auteurs du projet de règlement grand-ducal sous revue de veiller à la cohérence des dispositifs qui seront mis en place en relation avec les différents types d'examens. Dans l'état actuel des textes qui lui sont soumis, le Conseil d'État ne peut que constater l'absence d'une vraie coordination à ce niveau.

Pour ce qui est de l'abandon de l'exigence d'un mémoire dans le cadre de la formation générale, les auteurs du projet de règlement le justifient par le fait que « dans la pratique, la plupart des fonctionnaires stagiaires doivent (...) rédiger un deuxième mémoire dans le contexte de leur formation spéciale » (extrait de l'exposé des motifs). Or, le Conseil d'État a constaté, au fil de l'examen des projets de règlements grand-ducaux susmentionnés, que cette affirmation ne correspond que très partiellement à la réalité. Ainsi, sur une dizaine de projets de règlements grand-ducaux qui ont été soumis, dans un passé plus ou moins récent, à l'avis du Conseil d'État, moins de la moitié comporte un mémoire au niveau de la formation spéciale. Ensuite, et lorsqu'un travail de mémoire ou un travail de réflexion est intégré à la formation spéciale, les exigences à ce niveau sont très inégales.

D'après le préambule du projet de règlement grand-ducal, le fondement légal du dispositif est notamment constitué par l'article 2 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État (recrutement et entrée en fonction des agents de l'État), par les articles 6 (organisation de la formation assurée à la division de la formation pendant le stage de l'Institut national d'administration publique, décomposition de la formation en formation générale et formation spéciale, nombre d'heures de formation), 9 (renvoi à un règlement grand-ducal pour entre autres l'organisation détaillée de la division de la formation pendant le stage) et 9*bis* (organisation du cycle de formation de début de carrière des employés de l'État) de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique, et enfin par l'article 20 (introduction d'un cycle de formation de début de carrière pour les employés de l'État) de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État. Le Conseil d'État aura l'occasion de revenir à cette question essentielle lors de son examen des dispositions du projet de règlement grand-ducal qui confie au ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions le pouvoir de régler de larges pans du dispositif qui sera mis en place.

Le Conseil d'État note encore que le projet de règlement grand-ducal n'est pas accompagné d'une fiche financière, mais que, d'après la lettre de

saisine précitée du 8 août 2017, le dispositif proposé n'aurait pas d'implications pour le budget de l'État. Les méthodes d'enseignement et d'apprentissage étant cependant appelées à évoluer profondément, il serait surprenant que la mise en place des nouveaux dispositifs soit budgétairement neutre.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 4

Les articles 1^{er} à 3 sont censés définir le contenu de la formation générale (article 1^{er}), les formes que peut prendre la transmission du savoir (article 2) et le rôle, par rapport à ces deux champs, du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions (article 3). L'article 4, enfin, prévoit la computation du temps de formation générale comme période d'activité de service.

Là où la réglementation en vigueur énumère de façon détaillée les matières qui forment la substance de la formation générale et le nombre d'heures qui seront consacrées à chaque matière, le texte nouvellement proposé se limite, en son article 1^{er}, à définir quatre domaines de formation générale. Aux termes de l'article 3 du projet de règlement grand-ducal, il appartiendra au ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions de déterminer, sur avis de la commission de coordination de l'Institut national d'administration publique, « le programme détaillé des domaines de formation générale ». Il lui reviendra également de définir les modalités d'organisation des formations au niveau des méthodes d'enseignement et des méthodes d'apprentissage. Il se prononcera par ailleurs sur la présence obligatoire ou non aux formations. Enfin, il déterminera « le temps de préparation personnelle accordé et assimilé au temps de formation ». D'après l'exposé des motifs, cette façon de procéder permettrait « davantage de flexibilité dans la détermination des savoirs et des compétences généralement requises au niveau des administrations et des services publics ». Le Conseil d'État estime, pour sa part, que la matière traitée n'est pas de celles qui évoluent d'une façon tellement rapide et au gré des modes et des courants, que le règlement grand-ducal ne constituerait pas un instrument approprié pour en refléter la nécessaire évolution.

Concernant la configuration du dispositif proposé, le Conseil d'État constate que l'article 9 de la loi précitée du 15 juin 1999 confère à un règlement grand-ducal le pouvoir de déterminer « [l']organisation détaillée de la division de la formation pendant le stage et de la division de la formation pendant le service provisoire, les modalités de la mise en œuvre du plan d'insertion professionnelle ainsi que les modalités de l'examen de fin de stage du personnel de l'État et des établissements publics de l'État, et de l'examen d'admission définitive du personnel des communes, des syndicats de communes et des établissements publics des communes (...) ». En l'occurrence, le Grand-Duc utiliserait 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. Le Conseil d'État interprète 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 qui lui sont confiés par la disposition de la loi sur laquelle il s'appuie². Or, le Grand-Duc se trouve chargé en l'occurrence, par la loi, de la définition de l'organisation « détaillée » de la division de la formation pendant le stage. En fait, et d'après le texte proposé, il se limiterait à tracer un cadre excessivement général, tout en reléguant au ministre le pouvoir de régler pratiquement l'ensemble de la matière. Le Conseil d'État en conclut que le dispositif sous revue ne correspond pas au prescrit de l'article 76, alinéa 2, de la Constitution. Le dispositif mis en place n'étant par ailleurs pas conforme à la loi qui lui sert de base, le projet de règlement grand-ducal en projet s'expose à la sanction de l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État recommande dès lors de faire abstraction, en l'occurrence, du recours au règlement ministériel et de cantonner le ministre au rôle que lui assigne la réglementation actuellement en vigueur, réglementation qui le fait notamment intervenir au niveau de l'approbation des programmes détaillés des cours (voir ci-après les observations du Conseil d'État concernant l'article 3 du projet de règlement grand-ducal).

À l'article 2, le Conseil d'État propose d'écrire que : « La formation générale peut être organisée sous forme de (...) ».

À l'article 3, le Conseil d'État constate que le ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions déterminera « le programme détaillé des domaines de formation générale (...) ». Le Conseil d'État s'interroge sur le contenu de cette notion. À l'exposé des motifs, les auteurs du projet de règlement grand-ducal distinguent en effet entre deux attributions qui seront désormais assurées directement par le ministre, à savoir la compétence pour déterminer les « matières spécifiques » de chaque domaine de formation, question qui, à l'heure actuelle, est réglée au niveau du règlement grand-ducal, et ensuite la compétence pour définir les « programmes détaillés » des cours de formation générale. Dans l'état actuel de la réglementation, cette dernière compétence appartient à l'Institut en collaboration avec les chargés de cours et la commission de coordination, le ministre intervenant en fin de processus pour approuver les programmes détaillés (article 7, paragraphe III, du règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 déterminant à l'Institut national d'administration publique entre autres l'organisation de la commission de coordination). Toujours d'après l'exposé des motifs, cette façon de procéder garantirait « une meilleure cohérence d'ensemble des programmes ». Le Conseil d'État a tout d'abord du mal à suivre les auteurs du projet de règlement grand-ducal dans leur raisonnement, vu qu'il lui semble que la définition des programmes détaillés par des acteurs qui agissent au plus près des réalités du terrain devrait constituer le meilleur gage d'une approche cohérente du domaine sous revue. Par ailleurs, les notions de « matières » et de « programmes détaillés des cours » couvrent deux concepts qu'on peut parfaitement distinguer, de sorte que leur abandon, au niveau de la rédaction du texte du projet de règlement grand-ducal, en faveur du recours à la seule notion de « programmes détaillés » risque de susciter des interrogations. Le Conseil d'État demande par voie de conséquence aux auteurs du projet de règlement grand-ducal de mettre le texte proposé en concordance avec l'exposé des motifs.

² Avis du Conseil d'État n° 52.368 du 20 mars 2018 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.

Enfin, le Conseil d'État note que l'article 3 innove en ce qu'il permet de prendre en considération « le temps de préparation personnelle » du stagiaire dans le temps de formation générale, temps qui comptera dès lors comme période d'activité de service. Tout en concédant que le stagiaire est à considérer comme un agent appelé à être formé en vue de ses futures fonctions et missions, le Conseil d'État en est toutefois à se demander quel sera l'impact d'une telle mesure au niveau de la disponibilité du stagiaire pour travailler effectivement sur le terrain, aspect qui, même s'il est secondaire au vu de la conception du stage, revêt, aux yeux du Conseil d'État, une importance non négligeable dans le processus de formation et de préparation à ses tâches du stagiaire. Le Conseil d'État demande de cerner, avec plus de précision, le pouvoir qui est donné en l'occurrence au ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions.

Quant à la dernière phrase de l'article 3, le Conseil d'État tient à souligner que les interventions du ministre se concrétiseront par des textes qui devront, en tout état de cause, être publiés au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Nul besoin par ailleurs de consacrer ensuite, dans le texte du futur règlement grand-ducal, la publication de cette réglementation sur le site internet de l'Institut national d'administration publique, vu qu'il s'agit là d'un aspect du fonctionnement de l'administration que celle-ci détermine librement en fonction des besoins.

L'article 4, qui est repris de la réglementation en vigueur, ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Article 5

L'article 5 règle les relations entre l'Institut et les chargés de cours. Il reprend, dans sa substance, le texte de l'article 10 du règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 déterminant, entre autres, l'organisation à l'Institut national d'administration publique de la division de la formation pendant le stage du personnel de l'État et des établissements publics de l'État. La seule différence réside dans le fait qu'à l'avenir il appartiendra au chargé de direction de l'Institut et non plus à la commission administrative de proposer au ministre la révocation d'un chargé de cours.

Le Conseil d'État n'a pas d'autre observation à formuler.

Article 6

L'article 6 comporte un certain nombre de règles qui ont trait à l'organisation de l'examen de fin de formation générale.

Le paragraphe 1^{er}, tel que reformulé par l'amendement gouvernemental n° 1 du 3 novembre 2017, prévoit que désormais chaque domaine de formation sera sanctionné par une épreuve à l'examen de fin de formation générale. D'après le commentaire des articles, « il [n'existerait] plus de formation où seulement la participation est requise ». Si le Conseil d'État approuve cette approche, il s'interroge toutefois sur la configuration des épreuves. Le texte proposé suggère que le nombre d'épreuves sera limité à quatre, c'est-à-dire le nombre des domaines de formation, le commentaire des articles précisant que toutes les matières y relatives seront examinées, ce qui permet d'envisager la possibilité d'une seule note attribuée au niveau d'un domaine de formation englobant une multiplicité de notes attribuées par rapport à différentes matières, approche qui

évidemment n'est pas neutre au niveau de l'appréciation de la réussite ou de l'échec à l'examen de fin de formation générale. En l'absence de toute indication concernant la configuration des futurs enseignements, le Conseil d'État n'est pas à même de porter un jugement définitif sur le dispositif proposé.

Le paragraphe 2, dans sa version initiale, prévoit que le stagiaire est admissible à une épreuve de l'examen de fin de formation générale lorsqu'il en a suivi l'intégralité du programme, à moins d'en avoir été dispensé par le chargé de direction pour des raisons dûment motivées. L'amendement gouvernemental n° 2 du 3 novembre 2017 permettrait au ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions de dispenser le stagiaire d'une ou de plusieurs épreuves de l'examen de fin de formation générale, cette possibilité étant cette fois-ci subordonnée à l'existence de « raisons exceptionnelles dûment motivées ». Le Conseil d'État a tout d'abord des difficultés à comprendre la motivation qui est à la base de l'amendement, motivation selon laquelle il s'agirait de réintégrer dans le projet de règlement grand-ducal une possibilité initialement prévue à l'article 2, paragraphe III, du règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 déterminant à l'Institut national d'administration publique entre autres l'organisation de la commission de coordination et la collaboration avec les administrations et établissements publics de l'État. La disposition qui est ainsi mise en avant traite en effet de la mise en compte de l'examen de fin de formation générale et de l'examen de fin de formation spéciale par la commission de coordination. Par contre, l'article 10, paragraphe I^{er}, du même règlement grand-ducal permet à l'Institut, la commission administrative entendue en son avis, de dispenser le stagiaire, sur demande du chef d'administration et pour des raisons exceptionnelles dûment motivées, de la fréquentation de certains cours de formation générale et de l'examen ou des examens correspondants. L'article 17, paragraphe I^{er}, du règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 déterminant entre autres l'organisation à l'Institut national d'administration publique de la division de la formation pendant le stage du personnel de l'État et des établissements publics de l'État prévoit ensuite un dispositif analogue à celui introduit à l'article 6, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, du projet de règlement grand-ducal en le liant à l'existence de raisons « exceptionnelles » et en imposant au chargé de direction de l'Institut la façon de procéder. Le Conseil d'État en est à se demander si la procédure prévue par l'actuelle réglementation qui charge une seule instance, qui agit au plus près des réalités du terrain, de la décision à prendre, n'est pas plus cohérente.

Concernant le paragraphe 3, le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant l'article 3 du projet de règlement grand-ducal et les problèmes soulevés en l'occurrence par le recours au règlement ministériel.

Au paragraphe 4, il suffirait de définir ce qu'il faut entendre par note suffisante.

Articles 7 et 8

Aux articles 7 et 8, les auteurs du projet de règlement grand-ducal se sont inspirés des dispositifs relatifs au contrôle d'identité avant les épreuves et aux conséquences d'une fraude pendant les épreuves qui figurent dans la réglementation en vigueur (article 5 du règlement grand-ducal précité du 13 avril 1984).

À l'article 8, il serait, de l'avis du Conseil d'État, indiqué de remplacer les termes « le stagiaire qui commet une fraude » par les termes « le stagiaire qui contrevient à l'une de ces interdictions ».

Le Conseil d'État n'a pas d'autre observation à formuler.

Article 9

L'article 9 définit les conditions de réussite à l'examen de fin de formation générale.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, et au paragraphe 3, le Conseil d'État propose, comme l'a fait la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de se référer aux « deux tiers du total des points ».

Au paragraphe 3, alinéa 2, la consécration d'une « obligation » pour le stagiaire de se présenter une seconde fois à l'examen, après un premier échec, semble inadaptée au Conseil d'État. Il s'agit en effet d'une possibilité qui est donnée au stagiaire.

Enfin, le Conseil d'État propose de restructurer la disposition comme suit :

- réussite en cas d'obtention d'au moins deux tiers du total des points et d'une note suffisante dans chaque épreuve ;
- échec en présence d'un total des points inférieur aux deux tiers ou en cas d'échec dans plus d'une épreuve ;
- ajournement en cas d'obtention d'au moins deux tiers du total des points et en présence d'une seule note insuffisante ;
- échec à l'examen de fin de formation générale en cas d'échec à l'épreuve d'ajournement ;
- possibilité pour le stagiaire en situation d'échec de se présenter une deuxième fois à l'examen ;
- caractère éliminatoire d'un deuxième échec à l'examen de fin de formation générale.

Article 10

L'article 10 a trait à la constitution et à la composition des commissions d'examen.

Par rapport au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de règlement grand-ducal d'harmoniser la terminologie utilisée à travers le texte en se référant à l'institution de la commission d'examen par le ministre, comme ils le font à l'article 10. À l'alinéa 2 du même paragraphe, il convient ensuite de se référer aux membres de la commission au lieu du chargé de cours.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État recommande d'écrire que des experts peuvent être adjoints à la commission avec voix consultative. Si ces experts touchent une indemnité pour leurs interventions, il y a lieu de prévoir le paiement d'une telle indemnité au niveau de la base légale, faute de quoi cette disposition du règlement grand-ducal se verra exposée à la sanction de l'inapplicabilité découlant de l'article 95 de la Constitution.

Les paragraphes 3 et 4 correspondent à des dispositifs qui sont repris, dans leur substance, du règlement grand-ducal précité du 13 avril 1984 et ne donnent pas lieu à observation la part du Conseil d'État.

Articles 11 et 12

Les articles 11 et 12 reprennent ici encore, dans leur substance, des dispositifs figurant au règlement grand-ducal précité du 13 avril 1984.

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales concernant le caractère plus ou moins complet des dispositifs qui seront mis en place.

Les textes proposés ne donnent pas lieu à d'autres observations de la part du Conseil d'État.

Articles 13 et 14

Les articles 13 et 14 définissent un certain nombre de règles en relation avec l'organisation de l'examen de formation spéciale.

Au commentaire des articles qui accompagne les articles 13 et 14, les auteurs du projet de règlement grand-ducal expliquent par deux fois que « suivant le principe que les règles spéciales, même existantes, priment les règles générales, les dispositions éventuellement existantes pour les différents administrations ou établissements publics l'emportent et ne sont pas affectées par l'article sous rubrique ». Le Conseil d'État estime, pour sa part, que les règles mises en avant au niveau des deux articles devraient au contraire avoir vocation, comme tel est le cas à l'heure actuelle – le Conseil d'État renvoie aux dispositions de l'article 19 du règlement grand-ducal précité du 27 octobre 2000 déterminant notamment l'organisation à l'Institut national d'administration publique de la division de la formation pendant le stage du personnel de l'État et des établissements publics de l'État – à s'appliquer à toutes les formations spéciales dans les administrations et services de l'État dont les modalités d'organisation sont en train d'être revues dans l'ensemble des administrations. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

L'article 13 prévoit l'institution des commissions d'examen pour l'examen de fin de formation spéciale et diverses modalités de leur fonctionnement. Contrairement à ce qui est le cas pour les commissions d'examen visées à l'article 10, la procédure que suivront les commissions en question n'est pas intégrée au texte sous revue, mais restera régie par le règlement grand-ducal précité du 13 avril 1984. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Pour le surplus, le texte de l'article 13, y compris celui de l'amendement n° 3, ne donne pas lieu à d'autres observations de la part du Conseil d'État.

L'article 14 reprend les conditions de réussite à l'examen de fin de formation spéciale figurant actuellement à l'article 19 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 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.

Il reprend, à la lettre, les dispositions applicables à l'examen de fin de formation générale. Le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant l'article 6, paragraphe 4, et l'article 9 du projet de règlement grand-ducal.

Article 15

L'amendement n° 4 vise à ajouter une section III – *Mise en compte des résultats des deux parties de l'examen de fin de stage* suivie d'un nouvel article 15.

Il ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Articles 16 à 20

Les articles 16 à 20 sont censés couvrir le détail de la formation de début de carrière des employés de l'État. Le dispositif est structuré de la même façon que celui applicable aux fonctionnaires (articles 1^{er} à 5 du projet de règlement grand-ducal) et en reprend la substance. Le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant les articles 1^{er} à 5.

En ce qui concerne le fondement légal de cette partie du dispositif, qui est formé par l'article 9*bis*, alinéa 2 de la loi précitée du 15 juin 1999, le Conseil d'État concède qu'elle laisse plus de place pour le recours au règlement ministériel, vu que la disposition en question ne charge pas le Grand-Duc d'organiser le détail de la matière, mais simplement « l'organisation, les modalités du déroulement et les modalités du contrôle des connaissances de la formation de début de carrière ». Ceci dit, le Conseil d'État plaide pour le maintien d'un parallélisme strict, à ce niveau, entre les fonctionnaires et les employés de l'État.

Le Conseil d'État constate ensuite que l'article 18, contrairement au texte de l'article 3, ne fait pas état du « temps de préparation personnelle » comme élément du temps de formation.

Le Conseil d'État n'a pas d'autres observations à formuler.

Articles 21 et 22

Les articles en question couvrent le contrôle des connaissances qui sanctionne le cycle de formation de début de carrière de l'employé et le rapport d'aptitude professionnelle qui doit être rédigé dans ce contexte. Les dispositions de l'article 21 sont largement inspirées des dispositions applicables aux fonctionnaires de l'État (article 6 du projet de règlement grand-ducal). L'article 22 a trait à une spécificité du régime des employés de l'État, à savoir la rédaction d'un rapport d'aptitude professionnelle en relation avec les missions et les attributions de l'employé dans son administration.

Les articles en question ne donnent pas lieu à des observations de principe de la part du Conseil d'État. Il note au passage que les règles de réussite à la formation de début de carrière ne sont pas déterminées au niveau du futur règlement grand-ducal, mais figurent directement dans la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État. Elles sont, d'une façon générale, moins sévères que

celles applicables aux fonctionnaires, vu qu'il n'est pas nécessaire pour l'employé d'obtenir une note suffisante lors de chaque contrôle. La notion de note suffisante n'est d'ailleurs pas définie dans le texte du projet de règlement grand-ducal.

Le Conseil d'État note enfin qu'à l'article 22, paragraphe 2, dernier alinéa, il convient de se référer, non pas au stagiaire, mais à l'employé, le terme de stagiaire n'étant normalement pas utilisé en relation avec les employés de l'État.

Article 23

L'article 23 nouveau, qui est introduit à travers l'amendement gouvernemental n° 7 du 3 novembre 2017, prévoit que la commission de coordination de l'Institut procède à la mise en compte des résultats du contrôle des connaissances et du rapport d'aptitude professionnelle à raison de 50 pour cent chacun.

Le Conseil d'État en est à se demander si cette façon de procéder n'aboutit pas à une surpondération du rapport d'aptitude professionnelle dans le résultat final.

Articles 24 à 26

En ce qui concerne les dispositions modificatives figurant à l'article 24, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal sur le fait que le texte du commentaire des articles ne coïncide pas, en ce qui concerne le champ de couverture pour l'avenir du règlement grand-ducal précité du 13 avril 1984, avec le texte de l'article 24, étant entendu que c'est au niveau de la disposition en elle-même que ce champ est exactement référencé.

Le Conseil d'État ne formule pas d'autre observation.

Article 27

À travers l'amendement gouvernemental n° 8 du 3 novembre 2017, les auteurs du projet de règlement grand-ducal introduisent une disposition transitoire destinée à « éviter une situation désavantageuse pour les stagiaires qui, avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal actuellement en projet, ont déjà passé avec succès l'examen théorique de l'examen de fin de formation générale à l'Institut » sous l'empire de la réglementation actuellement en vigueur. En ce qui concerne le point 2°, le Conseil d'État note la rigueur de l'approche retenue qui impose aux stagiaires, qui n'ont pas encore réussi à l'examen théorique de l'examen de fin de formation générale, de suivre « l'intégralité des formations ». Il se demande s'il ne conviendrait pas de préciser que les stagiaires qui auront déjà participé à des formations sous le système actuellement en place pourront se prévaloir du régime de dispense prévu à l'article 6 du projet de règlement grand-ducal sous revue.

Articles 28 et 29

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

En ce qui concerne les énumérations, il y a lieu de noter que chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

Il convient encore d'écrire « site internet » avec une lettre « i » minuscule.

Intitulé

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

L'abrogation d'un acte dans son intégralité n'est pas mentionnée dans l'intitulé de l'acte qui le remplace pour ne pas allonger inutilement celui-ci. Il convient dès lors de faire abstraction des termes « et portant abrogation 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 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 ».

Article 5

À la dernière phrase, il y a lieu de spécifier l'organe dont relève la commission administrative visée en écrivant « la commission administrative de l'Institut ».

Article 10

Au paragraphe 4, il convient d'écrire « la commission d'examen » aux endroits pertinents.

Articles 12 et 13

À l'article 12, paragraphe 3 et à l'article 13, le Conseil d'État suggère d'écrire que la commission d'examen « prend la décision concernant les réussites, les ajournements et les échecs des stagiaires (...) ».

Article 16

Le Conseil d'État tient à souligner qu'un article ne saurait comporter de paragraphe unique. Partant, il y a lieu de supprimer le numéro « (1) ».

Article 18

Il y a lieu, suite à la renumérotation des articles, d'adapter le renvoi figurant à l'article 18 et d'écrire « au sens de l'article 17 ».

Article 20

Le Conseil d'État renvoie à l'observation d'ordre légistique relative à l'article 5.

Article 27

Le Conseil d'État se doit d'attirer l'attention des auteurs du projet de règlement sous avis sur une incohérence entre le texte de l'amendement n° 8 et le texte coordonné joint en annexe. Il convient, ainsi, de supprimer à l'endroit de l'article 27, point 2°, du texte coordonné les termes « sous les dispositions du même règlement ».

Article 29

L'ensemble des membres du Gouvernement étant concernés par le futur règlement, tous les ministres devraient être chargés de son exécution. À l'instar du règlement grand-ducal 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 et du règlement grand-ducal du 27 octobre 2000 déterminant l'organisation à l'Institut national d'administration publique de la division de la formation pendant le stage du personnel de l'État et des établissements publics de l'État, la formule exécutoire est à libeller comme suit :

« **Art. 29.** Les Membres du Gouvernement sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 30 mars 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes