

Projet de règlement grand-ducal

déterminant la formation spéciale des fonctionnaires stagiaires de l'Administration de l'environnement et la promotion du personnel

Avis du Conseil d'État

(30 mars 2018)

Par dépêche du 5 janvier 2018¹, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la 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 22 février 2018.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis est censé fixer 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 l'environnement, ceci en exécution de l'article 6, paragraphe 3, de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique qui dispose que « (...) 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. »

Par ailleurs, le projet de règlement grand-ducal a pour objet de définir les programmes des examens de promotion pour les différents groupes de traitement ainsi que l'organisation et l'appréciation desdits examens.

Dans un souci d'harmonisation de la législation, le Conseil d'État regrette que les auteurs du projet ne se soient pas inspirés d'autres textes réglementant la même matière².

¹ La lettre de saisine du SCL renseigne erronément la date du 5 janvier 2017.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous avis est censé fixer le contenu de la formation spéciale. Le Conseil d'État estime que les termes génériques « législations spécifiques », « culture de l'administration » et « modalités organisationnelles et procédurales de l'administration » ne déterminent pas avec la précision requise ledit contenu. Il estime par conséquent qu'il y a lieu de déterminer de façon univoque et avec précision les matières, voire les branches soumises à examen.

Le paragraphe 2 de l'article sous revue dispose que les matières des différents examens de la formation spéciale sont fixées par règlement ministériel. Or, d'après 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. En outre, l'article 76, alinéa 2, de la Constitution, prévoit que « [d]ans 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 de la formation spéciale ainsi que l'appréciation des épreuves.

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 et d'insérer le programme de l'examen au projet de règlement grand-ducal sous rubrique à l'instar d'autres textes réglementaires déterminant les modalités et les programmes pour des examens semblables auprès d'autres administrations.

² 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 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.

Articles 2 et 3

Sans observation.

Article 4

Au point 2, le Conseil d'État comprend que le président de la commission d'examen peut déterminer lesquelles des matières (suffisamment définies par le règlement grand-ducal) sont soumises à évaluation par un examen théorique, mais il se doit de souligner qu'il n'entre pas dans les compétences du président de déterminer ces matières de façon autonome. Le Conseil d'État renvoie par ailleurs à ses observations émises à l'endroit de l'article 1^{er} concernant la nécessité de définir de façon plus précise le contenu de la formation.

Article 5

Sans observation.

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, la partie de phrase « des différents groupes de traitement » peut être supprimée, car superfétatoire.

Au paragraphe 2, alinéa 3, la partie de phrase « prévus par le présent règlement » est également à omettre.

Au paragraphe 2, alinéa 4, les auteurs font mention du fait que la commission d'examen peut être complétée par des experts. Si ces experts touchent une indemnité pour leur intervention, il y a lieu de prévoir le paiement d'une telle indemnité au niveau de la loi, faute de quoi cette disposition du règlement grand-ducal se verra exposée à la sanction d'inapplicabilité découlant de l'article 95 de la Constitution. Par ailleurs, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que d'autres textes réglementant des matières analogues pour d'autres administrations font l'économie d'un certain nombre de dispositions en renvoyant 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.

Le paragraphe 3 renvoie en outre, en ce qui concerne l'organisation de l'examen, à son annexe. Les auteurs ont, contrairement aux textes réglant la même matière auprès des autres administrations, choisi de fixer un certain nombre de règles régissant l'organisation de l'examen dans ladite annexe. À cet égard, le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit de l'annexe en question.

Le Conseil d'État note encore que ni le règlement en projet ni l'annexe ne contiennent des dispositions concernant la situation d'un candidat qui ne pourra pas, pour une raison indépendante de sa volonté, se présenter à l'un des examens. Il y a lieu, à l'instar d'autres textes réglementaires déterminant les modalités et les programmes de la formation spéciale, de compléter le dispositif dans ce sens.

Le paragraphe 4 contient des dispositions concernant la réussite, l'échec, voire l'ajournement à l'examen de fin de formation spéciale. Dans ce contexte, le Conseil d'État constate que la plupart des dispositions sous avis reprennent le libellé de 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 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. Dans l'état actuel de la réglementation, il convient de supprimer lesdits alinéas pour être redondants et dépourvus de tout apport normatif nouveau. Les auteurs pourront, par ailleurs, à l'instar d'autres textes réglant des matières analogues, libeller lesdits alinéas en un seul 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 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. »

Par ailleurs, la dernière phrase de l'alinéa 1^{er} est superfétatoire, étant donné que le maximum des points à attribuer fait déjà l'objet des dispositions des articles 4 et 5 du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Ne subsistent en tant que dispositions autonomes à apport normatif nouveau que la première phrase de l'alinéa 1^{er} et la disposition de l'alinéa 6 concernant la fraude ou tentative de fraude équivalant à un échec à l'examen de formation spéciale.

Article 7

Concernant les critères d'évaluation des épreuves de l'examen de promotion, le Conseil d'État note que les auteurs ont choisi d'appliquer les mêmes critères pour l'examen de promotion que pour l'examen de fin de stage, contrairement aux récents règlements grand-ducaux concernant les mêmes examens pour d'autres administrations.

Article 8

Le titre de l'article sous examen peut se lire « Programme des examens de promotion », sans nécessairement devoir préciser qu'il s'agit des « différents groupes de traitement ».

Articles 9 à 11

Sans observation.

Annexe

Le Conseil d'État constate que l'annexe sous rubrique ne contient pas uniquement des précisions à caractère technique, mais également des dispositions à caractère général ayant trait à l'organisation et à l'appréciation des examens dont notamment les points 6 et 7 relatifs aux

différents cas d'exclusion des épreuves. Dans un souci de cohérence, le Conseil d'État recommande aux auteurs de reprendre, à l'instar d'autres règlements grand-ducaux déterminant le programme et les modalités de la formation spéciale pour d'autres administrations, les dispositions de l'annexe dans le texte du projet de règlement grand-ducal tout en éliminant d'éventuelles redites.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Aux groupements d'articles, il convient de remplacer le deux-points par un tiret.

Le Conseil d'État tient à souligner que pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...). Les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point final.

Dans un souci de cohérence, il convient d'écrire « fonctionnaire stagiaire » et « fonctionnaires stagiaires » aux endroits pertinents des articles 1^{er} à 6 du projet sous examen.

Préambule

Au premier visa, il convient de citer l'intitulé de la loi tel que publié officiellement pour lire « loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ».

Il faut écrire « Chambre des fonctionnaires et ~~des~~ employés publics » avec des lettres « f » et « e » minuscules et en omettant le terme « des ».

À l'endroit des ministres proposant, il y a lieu d'écrire « Notre Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative » avec des lettres « p » et « a » minuscules.

Article 1^{er}

Lorsque les auteurs visent explicitement l'Administration de l'environnement, il convient d'écrire le terme « administration » avec une lettre initiale majuscule. Au paragraphe 1^{er}, il convient dès lors d'écrire :

« [...] la culture de l'Admistration et les modalités organisationnelles et procédurales de l'Admistration ».

Article 2

À l'instar d'autres textes en la matière, et plus particulièrement du 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, il y a lieu d'écrire au paragraphe 3 « séances d'apprentissage accompagnées sur le lieu de travail ». La dernière phrase de ce paragraphe est à rédiger comme suit : « La nature des sessions de formation et les modalités d'organisation sont déterminées (...) ».

Article 4

Au point 1, alinéa 3, le Conseil d'État suggère d'écrire « Le travail de réflexion est évalué sur un total de 30 points » au lieu de « (...) évalué à un total de 30 points ».

Au point 2, le Conseil d'État suggère d'écrire « L'examen théorique est constitué par des épreuves écrites ou orales sur une ou plusieurs des matières déterminées parmi les législations spécifiques et est évalué sur un total de 30 points » au lieu « (...) est évalué à 30 points ». Légistique

Les observations ci-dessus sont également valables aux autres endroits occurrents du projet sous avis.

Toujours au point 2, alinéa 2, il faut lire « des matières déterminées par les législations spécifiques ».

Article 7

À l'alinéa 4, il y a lieu d'écrire « deux mois » en toutes lettres.

Article 8

Les phrases introductives des paragraphes 1^{er} et 2 sont à débiter par « L'examen (...) ».

Articles 9 et 10

Les intitulés des articles sous examen sont à rédiger au singulier.

Article 11

Étant donné que l'exécution d'un règlement 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 momentanément. Partant, le terme « ministre » s'écrit avec une lettre initiale minuscule.

Par ailleurs, il faut écrire « ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative » avec des lettres « p » et « a » minuscules.

Il faut écrire correctement « chacun en ce qui le concerne ».

Annexe

Il est conseillé de libeller l'intitulé de l'annexe comme suit :
« **Annexe – Déroulement des épreuves** ».

Le point 1 est à compléter *in fine* par les termes « de la commission d'examen ».

Au point 8, alinéa 1^{er}, il convient d'écrire « Les notes sont communiquées par ces membres au président [...] ».

Toujours au point 8, alinéa 3, il y a lieu de reformuler la phrase pour lire :

« La note finale de l'examen de fin de formation spéciale se compose de l'addition des résultats obtenus dans les différentes matières. »

Au point 9, il y a lieu de remplacer le terme « obtenus » par « arrêtés ».

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