

Projet de règlement grand-ducal

fixant les modalités et les programmes de formation et d'examen auprès de l'Administration des bâtiments publics

Avis du Conseil d'État

(21 mai 2019)

Par dépêche du 12 décembre 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 du Développement durable et des Infrastructures.

Le projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis détermine, d'une part, le programme de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale conformément à l'article 6, paragraphe 3, de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique qui prévoit notamment que « [...] les programmes de formation spéciale ainsi que l'appréciation des épreuves sont déterminés pour chaque administration par règlement grand-ducal » et, d'autre part, le programme de l'examen de promotion et de l'examen spécifique permettant l'accès à l'emploi de chef atelier. Il remplace ainsi le règlement grand-ducal modifié du 2 février 1979 déterminant les conditions d'admission, de nomination et de formation du personnel des cadres de l'administration des bâtiments publics.

Il y a lieu de relever que le Conseil d'État a été saisi, par dépêche du 5 mars 2019, d'un projet de loi (doc. parl. n° 7418)¹ qui vise notamment à modifier la loi précitée du 15 juin 1999 en vue de réduire le nombre minimal d'heures de formation spéciale à 60 heures pour tous les groupes de traitement. Le projet de loi en question prévoit également de supprimer le terme « théorique ». L'article 6, paragraphe 3, alinéa 5, de la loi précitée du 15 juin 1999 se lirait dès lors comme suit :

« Sur base du cadre commun de référence prévu ci-dessus, 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 stagiaires visés à l'article 5 de la présente loi, la durée de la formation spéciale qui comprend au moins 60 heures. »

¹ Projet de loi portant modification 1) de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2) de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique ; 3) de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; 4) de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État (doc.parl. n° 7418).

Examen des articles

Article 1^{er}

En ce qui concerne l'alinéa 4, il convient de souligner que cet alinéa ne détermine pas la composition de la commission d'examen. À l'instar d'autres règlements grand-ducaux portant sur la même matière, le Conseil d'État suggère de reformuler l'alinéa 4 pour lui conférer la teneur suivante :

« Les examens prévus par le présent règlement ont lieu devant une commission d'examen qui se compose d'un président, de [...] membres effectifs pour chaque épreuve, et d'un secrétaire, nommés par le ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions, sur proposition du directeur de l'Administration des bâtiments publics, ci-après « directeur » ».

Article 2

En ce qui concerne l'alinéa 2, il est à noter que les formes d'organisation prévues aux points 5^o à 9^o sont inédites par rapport à celles qui figurent habituellement dans les règlements grand-ducaux réglant la même matière. Dans la plupart des règlements grand-ducaux relatifs à la formation spéciale, la disposition en question est formulée comme suit :

« Les sessions de formation peuvent comprendre des cours présentiels, des cours alternant des phases présentielles avec des phases d'autoapprentissage ou des séances d'apprentissage accompagnées sur le lieu de travail. »

Si la détermination de la nature des sessions de formation et des modalités d'organisation relève, en principe, du pouvoir du chef d'administration, le Conseil d'État voudrait toutefois rappeler que d'après l'article 6, paragraphe 3, de la loi précitée du 15 juin 1999 : « La partie de formation spéciale théorique a pour but de conférer au stagiaire les connaissances de base nécessaires concernant l'exercice de ses attributions et de ses missions futures, la législation, la réglementation et l'organisation de son administration d'affectation, les procédures administratives internes, le fonctionnement des services, les techniques et systèmes de gestion internes et les relations avec les différentes parties prenantes. [...] Sur base du cadre commun de référence prévu ci-dessus, 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 [...] »

Le paragraphe 3 de l'article 6 précité a été introduit lors des réformes du 1^{er} octobre 2015 de la Fonction publique². En ce qui concerne la formation spéciale par « études personnelles », prévue à l'alinéa 2, point 9^o, de l'article sous revue, le Conseil d'État maintient la position exprimée à ce sujet dans

² Loi du 25 mars 2015 modifiant : 1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2) la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État ; 3) la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'État et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'État ; 4) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique ; 5) la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du Corps diplomatique ; 6) la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire et 7) la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications (Mém. A – n° 59 du 31 mars 2015).

son avis n° 52.754 du 25 septembre 2018 relatif au projet de règlement grand-ducal arrêtant les modalités de la formation spéciale des agents de la carrière de l'Attaché de Légation du Ministère des Affaires étrangères et européennes, où il avait retenu que la formation par « études personnelles » ne satisfait pas à l'article 6, paragraphe 3, précité, dans la mesure où cette disposition légale prévoit expressément la tenue de formations théoriques. Pour le Conseil d'État, la même conclusion s'impose d'ailleurs à l'égard de la formation par « stages », prévue à l'alinéa 2, point 8°, étant donné que les « stages » ne sont pas non plus à considérer comme formation théorique.

Les points 8° et 9° de l'alinéa 2 de l'article sous revue risquent par conséquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution pour ne pas satisfaire aux exigences de l'article 6, paragraphe 3, de la loi précitée du 15 juin 1999.

Dans ce contexte, il convient toutefois de mentionner que le projet de loi n° 7418 précité, dont le Conseil d'État est saisi pour avis, tend notamment à modifier l'article 6, paragraphe 3, de la loi précitée du 15 juin 1999 en y supprimant le terme « théorique ». Le commentaire des articles n'offre pas d'explication au sujet de cette suppression. Si la modification de l'article 6, paragraphe 3, avait pour conséquence de supprimer l'exigence légale d'une formation théorique, le raisonnement développé aux deux alinéas qui précèdent perdrait évidemment sa pertinence.

À l'alinéa 4, il y a lieu de remplacer la mention du « délai raisonnable » par l'indication d'un délai précis, en vue d'assurer que les candidats éventuels puissent prendre leurs dispositions sans devoir attendre la décision du chef d'administration quant à la date des sessions de formation. Une telle précision serait de nature à assurer un traitement égal de tous les candidats. Par conséquent, il est suggéré de reformuler l'alinéa en question comme suit :

« Les fonctionnaires stagiaires sont informés de la nature, des modalités d'organisation, de l'horaire et du lieu de déroulement des sessions de formation au plus tard [...] avant leur début. »

Les alinéas 6 et 7 peuvent être supprimés pour être redondants par rapport aux alinéas 1^{er} et 2 de l'article 18, du règlement grand-ducal du 31 octobre 2018 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, qui précisent ce qui suit : « Est admissible à l'examen de fin de formation spéciale, le stagiaire qui a suivi l'intégralité des formations de la formation spéciale prévues, à moins d'en avoir été dispensé par le chef d'administration en application de l'alinéa 2. La demande d'admissibilité à l'examen de fin de formation spéciale est adressée par le stagiaire au chef d'administration. Une dispense de la participation à une ou plusieurs formations de formation spéciale peut être accordée au stagiaire par le chef d'administration pour des raisons exceptionnelles dûment motivées. »

Articles 3 à 5

L'article 3 est censé déterminer le programme de la formation spéciale des groupes de traitement A1, A2, B1, C1, D1 et D3. Il relègue toutefois la détermination du détail des matières à un règlement ministériel. Les matières prévues dans le règlement grand-ducal sous revue sont formulées de manière très générale et sont identiques pour tous les groupes de traitement visés ; seul le nombre d'heures varie en fonction du groupe de traitement. Les auteurs

expliquent, dans l'exposé des motifs, que « [...] l'Administration doit tenir compte de la panoplie des diplômes, des formations et expériences professionnelles et propose de recourir pour les détails à un règlement ministériel afin d'assurer la flexibilité des formations à organiser et afin de garantir une homogénéité des cours ».

L'article 4 relatif aux matières sur lesquelles portera l'examen de fin de formation spéciale se limite, quant à lui, à renvoyer aux « matières détaillées renseignées par règlement ministériel et fixées par la commission d'examen ».

L'article 5 a trait à la forme des épreuves telles que définies aux articles 10 à 15 du projet de règlement grand-ducal. Les matières renseignées à l'endroit de ces articles sont également déterminées de manière générale et ne diffèrent pas selon le groupe de traitement concerné.

Afin d'éviter la multiplication de régimes particuliers en matière de formation spéciale, divergeant d'une administration à l'autre et d'assurer un traitement égal de tous les candidats, le Conseil d'État estime qu'il convient de déterminer avec précision le programme de la formation spéciale dans le projet de règlement grand-ducal sous revue.

Concernant le recours au règlement ministériel, le Conseil d'État rappelle son avis n° 52.639 du 30 mars 2018 relatif au projet de règlement grand-ducal déterminant la formation spéciale des fonctionnaires stagiaires de l'Administration de l'environnement et la promotion du personnel. Dans cet ordre d'idées, il recommande 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.

Article 6

Sans observation.

Article 7

L'article sous revue est à supprimer, étant donné que les conditions de réussite, d'ajournement ou d'échec de l'examen de fin de formation spéciale sont déterminées à suffisance par l'article 19 du règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018.

Article 8

Il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs sur le fait que 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 a été abrogé et remplacé par le règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018. Par conséquent, il y a lieu de reformuler l'article sous revue comme suit :

« L'appréciation de la réussite ou de l'échec de l'examen de fin de formation spéciale se fait conformément aux dispositions du règlement grand-ducal du 31 octobre 2018 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 ».

Article 9

L'article 9 prévoit que le candidat a le droit de consulter sa copie d'examen dans un délai de huit jours à partir de la communication des résultats.

Dans la mesure où les réponses écrites fournies par un candidat lors d'un examen et les éventuelles annotations de l'examineur relatives à ces réponses constituent des données à caractère personnel³, la disposition sous avis est à considérer comme une limitation du droit d'accès à ces données accordé au candidat par l'article 15 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données). Comme pareille limitation n'est licite que dans le cadre tracé par l'article 23 du règlement (UE) 2016/679 précité, ce qui, de l'avis du Conseil d'État, n'est pas le cas en l'espèce, la disposition sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État recommande aux auteurs de faire abstraction de l'article 9 afin d'éviter, par ailleurs, la multiplication de régimes particuliers en matière de formation spéciale, divergeant d'une administration à l'autre, et d'assurer un traitement égal de tous les candidats.

Articles 10 à 15

Il est conseillé d'ajouter aux tableaux prévus aux articles 10 à 15 une nouvelle colonne pour préciser la durée de chaque épreuve. Pour le surplus, il est renvoyé aux observations formulées à l'endroit des articles 3 à 5.

Articles 16 à 17

Sans observation.

Article 18

À l'instar d'autres règlements grand-ducaux portant sur la même matière, et notamment le règlement grand-ducal du 25 janvier 2019 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'Office national du remembrement, il est suggéré de reformuler l'article sous avis comme suit :

« Le candidat qui, pour des raisons indépendantes de sa volonté reconnues valables par la commission d'examen, ne se présente pas à une ou plusieurs épreuves faisant partie de la session d'examen de promotion, n'est pas considéré comme avoir échoué à l'examen de promotion. Il est examiné à une prochaine session d'examen de promotion. Le candidat qui, pour la deuxième fois, ne se présente pas à

³ CJUE, arrêt du 20 décembre 2017, Peter Nowak c. Data Protection Commissioner, C-434/16, EU:C:2017:994, point 62.

une ou plusieurs épreuves faisant partie de la session d'examen de promotion, est considéré comme avoir échoué à l'examen de promotion.

Le candidat qui, sans motif reconnu valable par la commission d'examen, ne se présente pas à une ou plusieurs épreuves faisant partie de la session d'examen de promotion, est considéré comme avoir échoué à l'examen de promotion. »

Article 19

Il est suggéré aux auteurs d'aligner la formulation de la disposition sous avis sur celle utilisée dans d'autres règlements grand-ducaux portant sur la même matière, et notamment le règlement grand-ducal précité du 25 janvier 2019, en écrivant :

« Le candidat qui a obtenu une note finale d'au moins trois cinquièmes du total des points et une note suffisante dans chacune des matières a réussi à l'examen de promotion. Est considérée comme insuffisante, la note qui n'atteint pas la moitié du total des points attribués à une matière d'examen.

Le candidat qui a obtenu une note finale d'au moins trois cinquièmes du total des points et une note insuffisante dans une matière de l'examen doit passer un examen d'ajournement dans cette matière. Les examens d'ajournement ont lieu dans les six mois de la proclamation du résultat de l'examen. Le candidat qui n'a pas obtenu au moins la moitié des points à l'examen d'ajournement, a échoué à l'examen.

A échoué à l'examen de promotion le candidat qui n'a pas obtenu au moins les trois cinquièmes du total des points ou celui qui a obtenu au moins les trois cinquièmes du total des points mais qui n'a pas obtenu la moitié au moins du total des points dans plus d'une matière. »

Article 20

Il est renvoyé aux observations formulées à l'endroit de l'article 9.

Articles 21 à 24

Les articles sous revue sont censés déterminer le programme des examens de promotion. Le commentaire des articles précise que « le programme détaillé [des examens de promotion] est fixé par règlement ministériel d'après le même argumentaire développé pour l'examen de fin de formation spéciale aux articles 10 à 15 ». Or, d'après l'article 5, paragraphe 4, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, « [l]es formalités à remplir par les candidats à l'examen de promotion ainsi que le programme de l'examen sont déterminés pour chaque administration par règlement grand-ducal ». Les observations formulées à l'endroit de l'examen des articles 3 à 5 valent dès lors également pour le dispositif sous revue.

Articles 25 à 33

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les textes normatifs sont rédigés au présent et non au futur.

Aux chapitres 2 et 3, il est suggéré, 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, de remplacer les termes « candidat », « candidats », « stagiaire » et « stagiaires » par les termes « fonctionnaire stagiaire » ou « fonctionnaires stagiaires » selon le cas visé.

Préambule

Le quatrième visa relatif à la consultation de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est à adapter pour le cas où l'avis demandé ne serait pas parvenu au Gouvernement au moment de la soumission du règlement grand-ducal en projet à la signature du Grand-Duc.

À l'endroit des ministres proposant, il y a lieu de citer les dénominations des membres du Gouvernement telles qu'elles découlent de l'arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement. Partant, les termes « du Développement durable et des Infrastructures » sont à remplacer par ceux de « de la Mobilité et des Travaux publics » et les termes « et de la Réforme administrative » sont à supprimer. Par ailleurs, il y a lieu d'écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » minuscule.

Article 1^{er}

À l'alinéa 3, il convient de noter que l'intitulé du règlement grand-ducal du 13 avril 1984 déterminant la procédure des commissions d'examen de l'examen de fin de formation spéciale pendant le stage et de l'examen de promotion dans les administrations et services de l'État a été modifié par le règlement grand-ducal du 31 octobre 2018 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. Partant, il convient de reproduire l'intitulé du règlement précité du 13 avril 1984 tel qu'il résulte de la dernière modification effectuée.

Toujours à l'alinéa 3, il est encore suggéré d'écrire « [...] aux examens prévus aux chapitres [...] » et le terme « grand-ducal » est à omettre.

À l'alinéa 4, la désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant constitution des Ministères. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir. Par conséquent, il convient d'écrire « le ministre ayant l'Administration des bâtiments publics dans ses attributions ». Par ailleurs, il est suggéré d'écrire « [...], sur proposition du directeur de l'Administration des bâtiments publics, ci-après « directeur ». »

Article 2

Pour ce qui concerne les énumérations, il convient de noter que chaque élément se termine par un point-virgule et non pas par une virgule.

À l'alinéa 7, il convient d'écrire :

« [...] s'il peut justifier sa participation au nombre de cours minimum obligatoire fixé par le règlement grand-ducal, [...]. »

Article 3

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

Article 7

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

À l'alinéa 2, il est suggéré d'écrire « [...] est obligé de se soumettre [...] ». Cette observation vaut également pour l'article 18, alinéa 2, ainsi que pour l'article 28, alinéa 2.

Article 16

À l'alinéa 1^{er}, les termes « énoncés ci-après » sont à supprimer, car superfétatoires.

Article 25

À l'alinéa 2, il y a lieu de remplacer les termes « le ministre ayant les travaux publics » par les termes « le ministre ayant l'Administration des bâtiments publics dans ses attributions ».

Article 26

À l'alinéa 1^{er}, les termes « énoncé ci-après » sont à supprimer, car superfétatoires.

Article 29

À l'alinéa 3, il est suggéré de reformuler la dernière phrase comme suit : « Un deuxième échec à l'examen est éliminatoire. »

Article 32

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Partant, il y a lieu d'écrire « règlement grand-ducal modifié du 2 février 1979 déterminant les conditions d'admission, de nomination et de formation du personnel des cadres de l'administration des bâtiments publics ».

Article 33

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 en question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule. Par ailleurs, l'article sous revue est à reformuler en tenant compte de l'observation d'ordre légistique formulée à l'endroit de l'article 1^{er}, alinéa 4.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 21 mai 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu