

Projet de règlement grand-ducal

fixant les conditions de recrutement, de formation et de nomination aux emplois des pompiers professionnels

Avis du Conseil d'État

(1^{er} juin 2021)

Par dépêche du 23 février 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Intérieur.

Par la même dépêche, il a été demandé au Conseil d'État d'accorder un traitement prioritaire au projet de règlement grand-ducal, étant donné qu'il s'agirait « d'un projet dont l'importance est non négligeable dans le cadre du renforcement du recrutement des pompiers professionnels ».

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

La lettre de saisine indiquait que le projet de règlement grand-ducal n'aurait pas d'impact sur le budget de l'État.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 8 et 31 mars 2021.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de déterminer les conditions de recrutement, de formation et de nomination des pompiers professionnels du Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS). Il abroge le règlement grand-ducal du 15 juin 2018¹, pris sur base de la procédure de l'urgence, portant sur la même matière. Le projet de règlement grand-ducal sous avis trouve sa base légale dans l'article 59 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile qui prévoit qu'« [u]n règlement grand-ducal fixe les conditions de recrutement, de formation et de nomination aux emplois des membres des cadres des pompiers professionnels du CGDIS ».

Le Conseil d'État constate que le projet de règlement grand-ducal est fortement inspiré, au point de reprendre textuellement certaines dispositions, du règlement grand-ducal du 29 juillet 2020 portant : 1° fixation des conditions et modalités de l'épreuve spéciale de l'examen-concours pour l'admission au stage pour les catégories de traitement A et B et le groupe de

¹ Règlement grand-ducal du 15 juin 2018 fixant les conditions de recrutement, de formation et de nomination aux emplois des pompiers professionnels (Mém. A – n° 525 du 28 juin 2018).

traitement C1 du cadre policier ; 2° fixation des conditions et modalités de recrutement pour le groupe de traitement C2 du cadre policier ; 3° 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'État².

Le Conseil d'État constate encore, rejoignant en cela l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics³, que la matière de la promotion des agents concernés ne fait à l'heure actuelle toujours pas l'objet d'un règlement grand-ducal, alors que la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, applicable aux pompiers professionnels en application de l'article 31 de la loi précitée du 27 mars 2018, prévoit en son article 5, paragraphe 4, que « les 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 quelques indications portées, respectivement, aux articles 51, 52 et 53 de la loi précitée du 27 mars 2018 n'étant pas suffisantes à cette fin.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} reprend le principe d'une évaluation des candidats-pompiers par deux épreuves, dont une épreuve d'aptitude générale organisée sous la procédure prévue par le 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 ainsi qu'une épreuve spéciale organisée par le directeur général du CGDIS sur proposition du conseil d'administration. Il appartient en effet, au vœu de l'article 18 de la loi précitée du 27 mars 2018, à ce dernier de statuer, notamment, sur les points relatifs à l'engagement, la nomination, la révocation et le licenciement du personnel, à l'exception des membres du comité directeur.

L'article 1^{er} n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 2

L'article 2 fixe les conditions d'admission à l'épreuve spéciale. Le Conseil d'État note que la deuxième condition, relative à la présentation physique du candidat qui doit être « compatible avec l'exercice de la fonction et le port de l'uniforme » correspond à l'article 2, point 3°, du règlement grand-ducal précité du 29 juillet 2020 et confirme le rapprochement du régime applicable aux pompiers professionnels avec celui applicable à la Police grand-ducale.

L'article n'appelle pas d'observation.

² Mém. A – n° 656 du 31 juillet 2020.

³ Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics du 1^{er} mars 2021, p. 2.

Article 3

L'article 3 fixe les formalités pratiques conditionnant l'admission à l'épreuve spéciale visée à l'article 1^{er} et comprend également un certain nombre d'exclusions.

Le paragraphe 1^{er} n'appelle pas d'observation.

Le paragraphe 2, qui contient la liste des éléments que le candidat doit fournir avec sa demande d'inscription à l'épreuve spéciale, comprend parmi ces documents un extrait du casier judiciaire datant de moins de deux mois. Le Conseil d'État rappelle que cet extrait ne peut être que le bulletin n° 3, le bulletin n° 2, transmis uniquement à des administrations dûment autorisées, n'étant pas remis à la personne concernée. Par ailleurs, il relève que le règlement grand-ducal précité du 29 juillet 2020 ne comporte pas de disposition analogue. Le règlement grand-ducal précité du 30 septembre 2015 ne prévoit pas non plus la remise d'un extrait du casier judiciaire au stade de l'inscription à l'épreuve spéciale mais précise, en son article 11, que le candidat doit fournir un extrait du casier judiciaire au ministre compétent avant l'admission au stage.

Le paragraphe 3 n'appelle pas d'observation.

Le dernier alinéa du paragraphe 4 dispose que « [l]a participation à l'épreuve spéciale est refusée au candidat sur base des inscriptions au casier judiciaire et ce en fonction du nombre, de la gravité et de l'ancienneté des condamnations qui y sont inscrites ». Le Conseil d'État constate, ici encore, que le règlement grand-ducal précité du 29 juillet 2020 ne comporte pas une telle disposition. Plus encore, il relève que le règlement grand-ducal précité du 30 septembre 2015 prévoit que « [l]'admission au service de l'État peut être refusée au candidat sur base des inscriptions au casier judiciaire et ce en fonction du nombre, de la gravité et de l'ancienneté des condamnations y inscrites », ce qui implique que l'appréciation des inscriptions au casier judiciaire se fera en principe au moment de l'admission au stage et non pas, comme prévu par la disposition sous revue, au stade de la participation à l'épreuve spéciale. Le Conseil d'État estime qu'il convient de s'en tenir au régime de droit commun prévu par le règlement grand-ducal précité du 30 septembre 2015 et demande, par conséquent, aux auteurs de supprimer la disposition en question.

Articles 4 et 5

Les articles 4 et 5, qui ont trait au déroulement pratique de l'épreuve spéciale, n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 6

L'article 6 n'appelle pas d'observation particulière, sauf que le Conseil d'État s'interroge sur les raisons pour lesquelles les termes « en lui parlant seul à seul », destinés à garantir la confidentialité de la communication par l'observateur au président de la commission d'une insuffisance ou d'irrégularités dans l'organisation matérielle de l'épreuve spéciale, et qui

figurent à l'article 6, paragraphe 3, du règlement grand-ducal précité du 29 juillet 2020, ne sont pas repris au paragraphe 3 de l'article sous examen.

Articles 7 et 8

Les articles 7 et 8 qui ont trait, respectivement, aux modalités pratiques des réunions de la commission d'examen et au déroulement pratique des examens et des délibérations, n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Articles 9 à 11

L'article 9 est consacré à l'épreuve spéciale pour l'admission au stage de la catégorie de traitement A.

À l'instar des dispositions figurant dans le règlement grand-ducal précité du 29 juillet 2020, et contrairement aux dispositions du règlement grand-ducal précité du 15 juin 2018 que le projet sous avis entend abroger, l'article 9 n'indique plus les différents points sanctionnant les épreuves des matières examinées, ce qui s'explique par le fait que dorénavant les épreuves, à l'exception des tests de langue (pour lesquelles l'appréciation sera faite selon le cadre européen commun de référence pour les langues), ne portent plus sur des matières susceptibles d'être jugées par un système d'appréciation par points.

En ce qui concerne le point 2° relatif à l'examen sportif, il est prévu de déterminer le déroulement et les critères de réussite dans un règlement intérieur du CGDIS. Le Conseil d'État relève que, dans le règlement grand-ducal précité du 29 juillet 2020, les critères de réussite du test sportif sont toutefois précisés dans une annexe du règlement en question, ce qui permet une meilleure transparence et, surtout, la prévisibilité requise pour les candidats à l'épreuve concernée.

Le Conseil d'État note encore que, contrairement au système actuellement en vigueur, l'échec à un des examens ou entretiens visés à la nouvelle disposition sera dorénavant éliminatoire alors qu'actuellement, l'article 16 du règlement grand-ducal précité du 15 juin 2018 prévoit une procédure de rattrapage.

Les mêmes observations valent pour les articles 10 et 11 traitant, respectivement, du groupe de traitement B1 et du groupe de traitement C1, qui reprennent des règles analogues à celles inscrites à l'article 9 sous revue.

Article 12

L'article 12 reprend les conditions que tout candidat doit remplir avant d'être admis au stage et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 13

L'article 13, consacré au sort des candidats ayant réussi à l'épreuve spéciale dans les différents cas de figure y repris, n'appelle pas d'observation.

Article 14

L'article 14 indique que la durée du stage est de deux ans et qu'elle n'est pas réductible. Le Conseil d'État rejoint l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics⁴ en ce que cette disposition, qui constitue une dérogation à l'article 2, paragraphe 3, de la loi précitée du 16 avril 1979 qui précise que « [l]a durée du stage est de deux ans pour le stagiaire admis au stage à un poste à tâche complète » et que « la durée minimale du stage ne peut être inférieure à une année », doit être insérée non pas dans le règlement grand-ducal en projet, mais dans la loi précitée du 27 mars 2018. Il résulte de ce qui précède que la disposition sous revue rajoute à la loi et risque dès lors d'encourir la sanction prévue à l'article 95 de la Constitution.

Article 15

L'article 15 est consacré à l'organisation pratique du stage.

L'alinéa 1^{er} de même que la première phrase de l'alinéa 2 ne font en fait que reprendre les dispositions qui figurent à l'article 2, paragraphe 4, alinéas 1^{er} et 2, de la loi précitée du 16 avril 1979, et qui prévoient que « [l]e stage a pour objectif de développer les compétences professionnelles, administratives, organisationnelles et sociales du stagiaire » et que « [l]a période de stage comprend une partie de formation générale et une partie de formation spéciale ».

Dans ce contexte, il est rappelé que les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition hiérarchiquement supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphrasant, n'ont pas leur place dans les lois et règlements. L'article 58 de la loi précitée du 27 mars 2018 ne prévoit par ailleurs qu'une seule dérogation « [...] à l'article 5, paragraphe 1^{er}, point 1 de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique [...] » en précisant que le stage des agents en question ne comporte pas de formation à l'Institut national d'administration publique.

En ce qui concerne le renvoi au règlement intérieur pour la détermination du programme et du contenu des formations, il y a lieu de rappeler que, pour le stage des fonctionnaires, le contenu de la formation générale et les modalités de l'examen sont déterminés dans le règlement grand-ducal modifié 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, tandis que le contenu de la formation spéciale est déterminé pour chaque administration par règlement grand-ducal. Il échet de constater que la formation offerte pendant le stage des pompiers professionnels ne relève pas de la compétence de l'Institut national d'administration publique, mais bien de l'Institut national de formation des secours en vertu de l'article 58 de la loi précitée du 27 mars 2018. Le Conseil d'État estime néanmoins que les dispositions relatives au programme et aux conditions de réussite des formations des pompiers professionnels à l'Institut national de formation des secours doivent, à l'instar du droit commun de la fonction publique, figurer dans un règlement grand-ducal.

⁴ Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics du 1^{er} mars 2021, p. 5.

Le Conseil d'État s'interroge enfin sur l'obligation faite, à l'alinéa 3, aux stagiaires de suivre et de réussir la formation théorique et pratique en vue de l'obtention d'un permis de conduire de la catégorie C au cours de leur stage. Il s'interroge tout particulièrement sur les conséquences sur la carrière du pompier stagiaire dans le cas d'un éventuel échec à cette formation.

Article 16

L'article 16 est consacré à l'examen de fin de stage qui est organisé par l'Institut national de formation des secours. Le Conseil d'État note que cette disposition ne fait qu'indiquer une liste des différentes épreuves auxquelles seront soumis les candidats, mais qu'elle est muette tant sur l'organisation pratique des épreuves que, surtout, sur l'évaluation de celles-ci. Il découle du commentaire de la disposition sous avis que ces éléments figurent dans le règlement intérieur du CGDIS visé à l'article 90 de la loi précitée du 27 mars 2018. Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à cet égard à l'endroit de l'article 15 et notamment sur la nécessité de reprendre ces éléments dans le projet sous avis.

Articles 17 et 18

Les articles 17 et 18, qui ont trait à la nomination des stagiaires ayant passé avec succès l'examen de fin de stage, n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Articles 19 et 20

Les articles 19 à 23 du projet sous avis reprennent textuellement les articles 36 à 40 du règlement grand-ducal précité du 15 juin 2018. Il s'agit de dispositions transitoires prises conformément à l'article 32 de la loi précitée du 27 mars 2018 qui prévoit notamment que « [l]es agents visés [...] peuvent bénéficier d'une nomination dans un des groupes ou sous-groupes de traitement, décidée par le conseil d'administration, selon les conditions et les modalités définies dans le règlement grand-ducal prévu à l'article 59 ». Les articles 19 et 20 sous revue n'appellent pas d'autre observation de la part du Conseil d'État que celle d'une interrogation sur l'utilité de leur maintien trois ans après l'entrée en vigueur de la loi précitée du 27 mars 2018 et du règlement grand-ducal du 15 juin 2018.

Articles 21 et 22

Les articles 21 et 22 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 23

L'article 23 précise que le conseil d'administration peut demander aux agents visés à l'article 19 du règlement grand-ducal en projet, à savoir aux agents visés à l'article 32 de la loi précitée du 27 mars 2018 qui ont été repris par le CGDIS et qui peuvent bénéficier d'une nomination dans un des groupes ou sous-groupes de traitement de la carrière du pompier professionnel, de se soumettre à un examen médical.

Le règlement grand-ducal du 27 juin 2018 relatif au contrôle médical des pompiers du Corps grand-ducal d'incendie et de secours⁵, qui s'applique à tous « les candidats et pompiers, [...] ainsi qu'aux agents repris ou intégrés au CGDIS en vertu de l'article 32, paragraphes 1^{er} à 5 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile, qui sont nommés à un emploi opérationnel, mais qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier d'une nomination dans un des groupes ou sous-groupes de traitement prévus aux articles 51 à 53 de la même loi » prévoit, en son article 4, alinéa 1^{er}, que « l'examen médical est obligatoire et a pour objet de déterminer si la personne examinée est apte, apte avec restrictions ou inapte aux emplois et activités envisagés ».

Si les auteurs du projet entendent mettre en place une possibilité de soumettre à un tel examen médical également les agents visés à l'article 32 de la loi précitée du 27 mars 2018 et qui remplissent les conditions pour bénéficier d'une nomination dans un des groupes ou sous-groupes de traitement prévus aux articles 51 à 53 de la même loi, il s'impose de le dire dans des termes non-équivoques et, surtout, de rendre cet examen obligatoire également pour cette catégorie d'agents et non pas de le laisser au choix discrétionnaire du conseil d'administration. Le Conseil d'État s'interroge sur les raisons à l'origine de cette différence de traitement entre ces deux catégories d'agents.

Article 24

L'article 24 modifie le règlement grand-ducal précité du 30 septembre 2015 en complétant son article 5*bis*, paragraphe 2, par un nouvel alinéa consacré à l'épreuve spéciale en vue de l'admission au stage des pompiers professionnels. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Articles 25 à 27

Les articles 25 (disposition abrogatoire du règlement grand-ducal précité du 15 juin 2018), 26 et 27 (dispositions finales) n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Lorsqu'un acte vise à modifier un ou plusieurs autres actes, ceux-ci sont à évoquer de manière précise dans l'intitulé afin de mieux les déceler sur le site internet du journal officiel, quitte à prévoir dans le dispositif un intitulé de citation. Dans les lois et règlements contenant à la fois des dispositions autonomes et des modifications, les actes à modifier sont cités en dernier. Partant, l'intitulé du projet de règlement grand-ducal sous revue est à reformuler comme suit :

« Projet de règlement grand-ducal fixant les conditions de recrutement, de formation et de nomination aux emplois des pompiers professionnels et modifiant le règlement grand-ducal modifié du 30 septembre 2015 fixant les conditions et modalités d'inscription et

⁵ Mém. A - n° 533 du 28 juin 2018.

d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État ».

Préambule

Le troisième 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.

En ce qui concerne le quatrième visa, il n'est pas nécessaire de mentionner l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, étant donné que celui-ci n'est pas prescrit par un texte hiérarchiquement supérieur. Il pourrait en effet être déduit à tort d'une telle mention au préambule que les autorités seraient formellement obligées de procéder à la consultation du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises lors d'une modification ultérieure.

Article 3

Au paragraphe 2, point 1^o, lettre a), il convient d'écrire « prénoms ».

Au paragraphe 4, alinéa 2, il y a lieu d'ajouter une virgule après les termes alinéa 4 ».

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il faut écrire « ci-après dénommée « commission » », étant donné que le terme « la » ne doit pas faire partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

Article 10

Au point 1^o, les lettres a) à c) sont à commencer par une lettre initiale minuscule. Cette observation vaut également pour l'article 11, point 1^o, lettres a) à c).

Article 12

Il y a lieu de supprimer le point final en trop en fin de phrase.

Chapitre 4

Suite à l'observation relative aux articles 19 à 25 ci-après, l'intitulé de chapitre est à adapter en conséquence.

Articles 19 à 25

Les dispositions transitoires sont à faire figurer à la suite des dispositions modificatives et des dispositions abrogatoires. L'ordre des dispositions figurant au chapitre 4 est dès lors à adapter en respectant l'ordre suivant : dispositions modificatives, dispositions abrogatoires, dispositions transitoires.

Article 26

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que l'intitulé de citation se limite à énoncer l'objet principal du règlement, en faisant abstraction des références aux actes que le règlement vise à modifier. Il est conseillé de ne pas introduire un intitulé comportant un libellé différent de celui couvrant les dispositions autonomes du dispositif. Partant, l'intitulé de citation devrait prendre la teneur suivante :

« Règlement grand-ducal du XXX fixant les conditions de recrutement, de formation et de nomination aux emplois des pompiers professionnels ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 1^{er} juin 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz