CONSEIL D'ÉTAT
==========

N° CE : 60.553

Projet de règlement grand-ducal

déterminant le programme de la formation spéciale et la procédure de l'examen de fin de formation spéciale pour les fonctionnaires stagiaires du cadre du Commissariat aux assurances appartenant aux groupes de traitement A1 et B1 ainsi que le programme et la procédure de l'examen de promotion pour les fonctionnaires du cadre du personnel du Commissariat aux assurances appartenant au groupe de traitement B1

Avis du Conseil d'État

(12 octobre 2021)

Par dépêche du 3 mars 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 le ministre des Finances.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'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 30 mars 2021.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de déterminer le programme et les modalités de la formation spéciale et de la partie de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale des fonctionnaires stagiaires relevant des groupes de traitement A1 et B1 ainsi que le programme et les modalités de réussite de l'examen de promotion des fonctionnaires relevant du groupe de traitement B1 auprès du Commissariat aux assurances.

Dans ce contexte, le Conseil d'État rappelle que l'article 6, paragraphe 3, alinéa 2, de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique[1], tel que modifié par la loi du 15 décembre 2019[2], constitue l'un des fondements légaux du projet de règlement grand-ducal sous revue en ce qu'il prévoit désormais que « [...] les programmes de formation spéciale ainsi que l'appréciation des épreuves sont déterminés pour

---

[1] Mém. A – n° 90 du 8 juillet 1999.

[2] Loi du 15 décembre 2019 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 ; 5° de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale ; 6° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (Mém. A – n° 899 du 28 décembre 2019).

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. »

Le Conseil d'État constate que, pour le Commissariat aux assurances, la réglementation actuellement en vigueur, qui prend la forme d'arrêtés ministériels, n'est pas conforme à la législation en vigueur. La fiche d'évaluation d'impact jointe au dossier précise d'ailleurs qu'un des objectifs du dispositif proposé est de « couler les dispositions prévues pour les examens ayant eu lieu dans le passé et prévues par voie d'arrêté ministériel dans la forme d'un règlement grand-ducal, tel que requis par la législation applicable ».

Enfin, le Conseil d'État saisit l'occasion pour réitérer sa recommandation de veiller à la cohérence des dispositifs mis en place en matière de formation des agents publics et de sanction de cette formation. Les textes soumis au Conseil d'État apportent en effet des solutions parfois largement divergentes aux problèmes qui se posent en l'occurrence[3]. Le texte sous avis ne fait pas exception sur ce point.

Examen du texte

Intitulé

Le Conseil d'État suggère de reformuler l'intitulé du projet de règlement grand-ducal comme suit :

> « Projet de de règlement grand-ducal déterminant les modalités et le programme de la formation spéciale et de l'examen de fin de formation spéciale pour les fonctionnaires stagiaires des groupes de traitement A1 et B1 en vue de l'admission définitive ainsi que de l'examen de promotion pour les fonctionnaires du groupe de traitement B1 du Commissariat aux assurances ».

Article 1er

L'article 1er détermine pour les fonctionnaires stagiaires relevant du groupe de traitement A1 (paragraphe 1er) et pour ceux relevant du groupe de traitement B1 (paragraphe 2) le programme et la durée de la formation spéciale. À l'instar d'autres règlements grand-ducaux en la matière[4], le Conseil d'État suggère de reformuler les paragraphes 1er et 2 comme suit :

[3] Avis du Conseil d'État n° 52.369 du 30 mars 2018 et avis complémentaire du Conseil d'État n° 52.369 du 27 novembre 2018 relatifs au 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 ; et 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.

[4] Règlement grand-ducal du 25 juin 2021 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'administration judiciaire (Mém. A - n° 481 du 30 juin 2021).
Règlement grand-ducal du 15 juillet 2021 fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive au statut de fonctionnaire ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès des lycées, des directions de région de l'enseignement fondamental, et des Centres de compétences (Mém. A – n° 568 du 28 juillet 2021).

« Pour les fonctionnaires stagiaires du groupe de traitement [A1/B1], la durée de la formation spéciale est fixée à [cent vingt/cent dix] heures. Les matières et le nombre d'heures de formation y afférentes sont fixés comme suit : […] ».

Article 2

L'article 2 comporte des dispositions à caractère général relatives à l'organisation des formations dispensées dans le cadre de la formation spéciale.

Le Conseil d'État ne formule pas d'observations.

Articles 3 et 4

Les articles 3 et 4 ont trait à l'examen de fin de formation spéciale des fonctionnaires stagiaires relevant des groupes de traitement A1 et B1.

Le Conseil d'État constate que dans les deux cas, le paragraphe 2 de la disposition applicable prévoit que « les épreuves théorique et de rédaction portent sur un ensemble de matières parmi celles énumérées à l'article […] » et que les matières étudiées sont déterminées par le président de la commission d'examen. La formulation choisie par les auteurs du projet de règlement grand-ducal laisse entendre que le président de la commission d'examen est totalement libre, sous réserve d'avoir consulté les autres membres de la commission d'examen, de définir le champ des matières qui seront sanctionnées par un examen formel. À cela s'ajoute que l'énumération des matières parmi lesquelles le président de la commission d'examen sera appelé à choisir ne reprend pas l'intégralité des matières pour lesquelles des formations auront été organisées. Ceci est particulièrement vrai dans le cas du groupe de traitement B1 pour lequel la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance, les lettres circulaires du Commissariat aux assurances, le règlement extrajudiciaire des litiges et les méthodes de travail et les logiciels de bureautique utilisés au Commissariat aux assurances sont exclus du champ des examens. Le Conseil d'État rappelle qu'en principe, les règlements grand-ducaux en la matière déterminent les matières sur lesquelles porteront les épreuves, la commission d'examen étant quant à elle compétente pour élaborer les questions composant lesdites épreuves.

En conclusion aux développements qui précèdent, le Conseil d'État recommande de fixer avec précision les matières qui feront l'objet d'un examen formel dans le texte même du règlement grand-ducal et de compléter ce dispositif par le principe de la présence obligatoire à toutes les sessions de formation et de l'attestation de cette présence par le chargé de cours. Les matières qui ne font pas l'objet d'un examen seront sanctionnées par une certification sur base des attestations de présence aux sessions de formation afférentes.

Article 5

L'article 5 détermine le programme de l'examen de promotion ainsi que le maximum de points qui sont associés à chaque épreuve pour les fonctionnaires relevant du groupe de traitement B1.

Pour ce qui est du paragraphe 3 de la disposition, le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant le paragraphe 2 des articles 3 et 4 du projet de règlement grand-ducal.

L'article 5 n'appelle pas d'autres observations de la part du Conseil d'État.

Articles 6 à 8

Les articles 6 à 8 font partie du chapitre 4 qui comporte des dispositions communes à l'examen de fin de formation spéciale et à l'examen de promotion.

Dans ce contexte, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal sur le fait que les modalités d'organisation, y compris certaines modalités de fonctionnement de la commission d'examen, ainsi que les critères d'appréciation de l'examen de fin de formation spéciale sont déterminés à suffisance par les articles 18 à 20 du 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. Ce dispositif constitue, depuis son entrée en vigueur, le droit commun en la matière.

Quant aux dispositions plus procédurales applicables aux commissions d'examen chargées de l'organisation de l'examen de fin de formation spéciale et de l'examen de promotion, celles-ci figurent dans le règlement grand-ducal modifié 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'Etat.

Par conséquent, le Conseil d'État propose d'omettre les articles 6 et 7 qui sont redondants par rapport aux dispositions que le Conseil d'État vient de rappeler. Le Conseil d'État constate enfin qu'une disposition relative à la composition de la commission d'examen fait défaut.

Le Conseil d'État suggère dès lors de remplacer les articles 6 et 7 par un article libellé comme suit :

> « (1) Les examens ont lieu devant une commission d'examen qui se compose d'un président, de […] membres effectifs au maximum, d'un secrétaire, ainsi que de […] suppléants, nommés par le ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions.
>
> (2) Les examens sont organisés conformément aux dispositions du règlement grand-ducal modifié 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.
>
> (3) Sont par ailleurs applicables à l'examen de fin de formation spéciale les dispositions des articles 18 à 20 du 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. ».

L'article 8 relatif à l'appréciation des résultats de l'examen est également à reformuler. L'appréciation de la réussite ou de l'échec à l'examen de fin de formation spéciale étant réglée au niveau du règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018, il convient de préciser les seuls critères de réussite à l'examen de promotion. À l'instar d'autres règlements grand-ducaux ayant pour objet de régler les modalités d'organisation et les critères de réussite de l'examen de promotion[5], le Conseil d'État propose de rédiger l'article 8 comme suit :

« **Art. 8. Appréciation des résultats de l'examen de promotion**

Le maximum de points à attribuer s'élève pour chaque épreuve de l'examen de promotion à 60 points. Est considérée comme une note suffisante un nombre total de points supérieur ou égal à 30.

A réussi à l'examen de promotion le candidat qui a obtenu au moins les trois cinquièmes du nombre total des points pouvant être obtenus dans le cadre de cet examen et une note suffisante dans chacune des épreuves de l'examen de promotion.

A échoué à l'examen de promotion le candidat qui n'a pas obtenu au moins les trois cinquièmes du nombre total des points pouvant être obtenus dans le cadre de cet examen ou qui a obtenu une note insuffisante dans plus d'une épreuve de l'examen de promotion.

Le candidat qui a obtenu au moins les trois cinquièmes du nombre total des points pouvant être obtenus dans le cadre de l'examen de promotion et une note insuffisante dans une épreuve de l'examen en question est ajourné à cette épreuve. Sauf pour l'épreuve consistant dans la rédaction d'un mémoire, une épreuve d'ajournement doit être passée pour l'épreuve pour laquelle le candidat a obtenu une note insuffisante. Au cas où une note insuffisante a été obtenue pour la rédaction d'un mémoire, le président de la commission peut soit inviter le candidat à corriger le mémoire, soit fixer un sujet pour un nouveau mémoire. Dans les deux cas, le candidat dispose d'un délai de trois mois au moins pour la réalisation de ce travail.

A échoué à l'examen de promotion le candidat qui a obtenu une note insuffisante dans l'épreuve d'ajournement ou qui a obtenu une nouvelle fois une note insuffisante pour le travail du mémoire.

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 ayant échoué à l'examen de promotion. Il est autorisé à se présenter à une prochaine session d'examen de promotion. Le candidat qui, pour la deuxième fois, ne se présente pas à une ou plusieurs épreuves faisant partie de la session d'examen de promotion, est considéré comme ayant échoué.

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 ayant échoué. »

[5] Règlement grand-ducal du 30 avril 2021 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 des juridictions administratives (Mém. A - n° 346 du 6 mai 2021).
Règlement grand-ducal du 16 avril 2021 fixant les modalités et les programmes de formation et d'examen auprès de l'Administration des bâtiments publics (Mém. A - n° 321 du 26 avril 2021).

Le Conseil d'État note au passage, comme le fait la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans son avis du 26 mars 2021, que, si depuis quelques années, en vertu de la réglementation applicable, les candidats aux examens de fin de stage doivent obtenir deux tiers du total des points contre trois cinquièmes avant la reformulation des conditions de réussite aux examens, il reste que, pour ce qui est de l'examen de promotion, les textes afférents continuent de prévoir le seuil des trois cinquièmes. Ainsi, toute une série de projets de règlements grand-ducaux qui ont été soumis dans un passé récent au Conseil d'État ont retenu le seuil des trois cinquièmes du total des points dans le contexte de la définition des conditions de réussite à l'examen de promotion. C'est dans cette perspective que le Conseil d'État a repris ce taux dans le texte qu'il propose ci-dessus - contrairement au projet de règlement grand-ducal qui lui est soumis et qui passe au seuil des deux tiers. Cette façon de procéder permettrait également d'éviter toute discussion concernant un éventuel traitement inégalitaire de fonctionnaires relevant d'administrations ou établissements publics différents.

Article 9

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

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.

Article 1er

Aux tableaux qui figurent aux paragraphes 1er et 2, lettre e), il faut veiller à reproduire l'intitulé de l'acte cité tel que publié officiellement en écrivant « la loi modifiée du 8 décembre 1994 relative : - aux comptes annuels et comptes consolidés des entreprises d'assurances et de réassurances de droit luxembourgeois - aux obligations en matière d'établissement et de publicité des documents comptables des succursales d'entreprises d'assurances de droit étranger ».

Article 2

Au paragraphe 1er, première phrase, il y a lieu d'écrire « le directeur du Commissariat aux assurances, ci-après « CAA » ».

Article 3

Au paragraphe 3, il convient de noter que lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision a), b), c), …, il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point ». Cette observation vaut également pour l'article 5, paragraphe 4.

Article 9

Il y a lieu d'écrire « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg » avec une lettre « o » minuscule.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 12 octobre 2021.

Le Secrétaire général,	Le Président,
s. Marc Besch	s. Christophe Schiltz