

Projet de règlement grand-ducal

portant modification du règlement grand-ducal du 14 septembre 2018 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 fonctionnaires auprès de l'Administration de la gestion de l'eau

Avis du Conseil d'État

(12 octobre 2021)

Par dépêche du 16 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 la ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte coordonné du règlement grand-ducal du 14 septembre 2018 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 fonctionnaires auprès de l'Administration de la gestion de l'eau que le projet de règlement tend à modifier.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 31 mars 2021.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de modifier le règlement grand-ducal du 14 septembre 2018 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 fonctionnaires auprès de l'Administration de la gestion de l'eau¹. Selon l'exposé des motifs, les modifications viseraient à aligner les dispositions relatives à la formation spéciale, dont notamment celles ayant trait à la durée de la formation spéciale, sur les dispositions de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique² telles que modifiées par la loi du 15 décembre 2019³. L'article 6, paragraphe

¹ Mém. A – n° 856 du 20 septembre 2018

² Mém. A – n° 90 du 8 juillet 1999.

³ 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

3, alinéa 2, de la loi précitée du 15 juin 1999 prévoit désormais à cet égard 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 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 note au passage que, contrairement à ce que laissent entendre les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis, le texte précité n'a pas ramené de façon uniforme la durée de la formation spéciale des fonctionnaires à soixante heures, mais que le volume en question constitue un plancher que les administrations peuvent dépasser en fonction des besoins qui sont les leurs en matière de formation spéciale.

Toujours selon l'exposé des motifs, le projet de règlement grand-ducal sous revue viserait encore, dans un souci d'harmonisation des réglementations en matière de formation spéciale, à reprendre, notamment pour ce qui concerne le travail de réflexion, certaines dispositions du règlement grand-ducal du 4 septembre 2020 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 gouvernementale⁴.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} vise à apporter plusieurs modifications à l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 14 septembre 2018 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 fonctionnaires auprès de l'Administration de la gestion de l'eau. L'article qui se trouve ainsi modifié a trait à l'organisation et à la fréquentation des formations.

Le Conseil d'État note la reformulation à travers le point 1^o de l'alinéa 2 de l'article 1^{er} du règlement grand-ducal précité du 14 septembre 2018 consistant dans le remplacement des termes « groupes de traitement » par ceux de « catégories de traitement ». D'après le commentaire des articles, la modification proposée serait ici encore à voir dans le sillage « de la fixation par le Ministère de la Fonction publique du nombre d'heures de formation spéciale à un minimum de 60 heures pour toutes les catégories de traitement indépendamment du groupe de traitement concerné ». Le Conseil d'État ne voit pas en l'occurrence la pertinence du renvoi à la fixation d'un plancher pour le volume de la formation spéciale. Il constate que l'approche varie selon les administrations, les unes organisant la formation spéciale autour des catégories de traitement, d'autres choisissant le groupe de traitement comme pivot du dispositif retenu. En définitive, la question qui se pose est celle de la nécessaire différenciation entre les fonctionnaires de l'administration selon leurs besoins de formation. En l'occurrence, les auteurs du projet de règlement grand-ducal semblent avoir fait le pari de l'uniformisation, choix dont le Conseil d'État prend acte.

Institut de formation de l'éducation nationale ; 6^o de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (Mém. A – n^o 899 du 28 décembre 2019).

⁴ Mém. A – n^o 757 du 4 septembre 2020.

L'introduction de la possibilité d'organiser des cours en ligne (point 2°), ainsi que l'ajout d'un nouvel alinéa relatif à la comptabilisation du temps de formation spéciale et de formation de promotion comme période d'activité de service (point 3°) ne donnent pas lieu à des observations de la part du Conseil d'État.

En ce qui concerne l'établissement de listes de présence prévu au point 3°, le Conseil d'État s'interroge sur la limitation de cette mesure aux formations présentielles. Le Conseil d'État constate en effet que la participation au programme de la formation spéciale commune est certifiée par des attestations de présence et que tel est également le cas pour la participation au programme de formation spéciale spécifique, ce dernier programme faisant encore l'objet d'une sanction à travers un examen de fin de formation spéciale. D'après les termes de l'article 1^{er}, alinéa 5, du règlement grand-ducal précité du 14 septembre 2018 - texte qui est par ailleurs maintenu -, « la participation du fonctionnaire stagiaire aux sessions de formation est obligatoire et doit être certifiée par le chargé de cours ». Le Conseil d'État estime dès lors que la disposition sous avis devrait prévoir pour l'ensemble des sessions de formation, quelle que soit par ailleurs la forme qu'elles prennent - cours présentiels, cours en ligne, cours alternant des phases présentielles avec des phases d'autoapprentissage ou séances d'apprentissage accompagnées sur le lieu de travail - l'établissement de listes de présence ou de participation qui seront prises en compte au moment où la commission d'examen prendra sa décision concernant l'admission et la réussite à l'examen.

Article 2

L'article 2 a pour objet de remplacer l'article 2 du règlement grand-ducal précité du 14 septembre 2018 dans son intégralité, article 2 qui définit le contenu de la formation spéciale et les modalités selon lesquelles elle est sanctionnée. Le nouveau dispositif proposé maintient la distinction entre « formation spéciale commune » et « formation spéciale spécifique », tout en en réduisant substantiellement le volume. Il prévoit par ailleurs un programme de formation unique pour l'ensemble des fonctionnaires stagiaires de l'Administration de la gestion de l'eau, ceci indépendamment de la catégorie de traitement dont ils relèvent, seul le programme de formation spécifique pour les fonctionnaires stagiaires de la catégorie de traitement D constituant une exception à ce principe. Le Conseil d'État constate que la plupart des règlements grand-ducaux en la matière déterminent un programme de formation spéciale spécifique pour chaque catégorie de traitement ou même par groupe de traitement.

Le Conseil d'État renvoie encore sur ce point aux considérations générales développées en introduction au présent avis et aux observations qu'il a formulées à l'endroit de l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal.

Le Conseil d'État relève ensuite qu'il est prévu de sanctionner le programme de la formation spéciale commune à travers une certification « par des attestations de présence » (article 2, paragraphe 1^{er}), tandis que la formation spéciale spécifique sera « certifiée par des attestations de présence et sanctionnée par un examen de fin de formation spéciale ». Le Conseil d'État estime que, dans le deuxième cas de figure, il n'est pas nécessaire de

recourir à une certification par des attestations de présence, vu que la sanction des formations suivies se fera à travers un examen de fin de formation et qu'en vertu des dispositions de l'article 1^{er}, alinéa 5, du règlement grand-ducal précité du 14 septembre 2018, la participation aux sessions de formation est obligatoire et fait l'objet d'une certification par le chargé de cours.

Au paragraphe 2, alinéa 3, il est précisé que le ministre ayant la Gestion de l'eau dans ses attributions détermine, cette fois-ci par groupe et sous-groupe de traitement, sur proposition du directeur, « les matières de la Partie II qui font l'objet d'épreuves écrites ». Or, à la lecture du tableau reprenant les matières de la Partie II, et vu que, en dehors du travail de réflexion pour les catégories de traitement A et B, l'examen comporte exclusivement des épreuves écrites (article 1^{er}, paragraphe 2, alinéa 2), il apparaît que les matières sur lesquelles porteront les épreuves écrites de l'examen de fin de formation spéciale seront déterminées par le règlement grand-ducal précité du 14 septembre 2018 tel que reformulé par le projet de règlement grand-ducal sous avis, de sorte que le Conseil d'État ne peut que constater l'incohérence du dispositif proposé. Par conséquent, et afin de lever l'incohérence susmentionnée, le Conseil d'État suggère d'omettre la disposition qui figure au paragraphe 2, alinéa 3.

Article 3

L'article sous avis procède au remplacement intégral de l'article 3 du règlement grand-ducal précité du 14 septembre 2018 relatif aux modalités de l'examen de fin de formation spéciale et à l'appréciation des résultats.

Le Conseil d'État constate d'abord que le texte proposé mélange des éléments procéduraux relatifs au déroulement de l'examen à des éléments de détermination du contenu et du volume du travail de réflexion. De l'avis du Conseil d'État, il y aurait avantage à traiter ces deux matières dans des articles séparés.

Les changements apportés au dispositif existant qui visent à clarifier les modalités relatives au travail de réflexion sont fortement inspirés des dispositions du règlement grand-ducal du 4 septembre 2020 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 gouvernementale.

Le Conseil d'État ne formulera pas d'observations de principe sur ce point, mais se limitera à deux observations concernant le détail du dispositif consacré au travail de réflexion. Il attire tout d'abord l'attention sur le fait que, contrairement au règlement grand-ducal du 4 septembre 2020 précité qui prévoit au minimum une triple correction, le texte sous avis charge le président de la commission d'examen de désigner « les personnes » qui évalueront le travail de réflexion, ce qui garantit une double correction telle que celle-ci est prévue par le règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1984 déterminant la procédure des commissions d'examen de fin de formation spéciale pendant le stage et de l'examen de promotion dans les administrations et services de l'État. Le Conseil d'État aurait, pour sa part, une préférence pour voir réglée la question du nombre de correcteurs directement dans le règlement grand-ducal. En outre, et s'agissant d'une garantie importante pour les candidats qui se soumettent aux examens, le

Conseil d'État recommande d'harmoniser les dispositifs qui s'appliquent en l'occurrence. Ensuite, il relève que les alinéas 4, 5 et 6 se réfèrent à « la commission », le champ de couverture de cette notion semblant cependant évoluer au fil des alinéas et sous-entendre dans un premier cas la commission d'examen dans son ensemble et dans un deuxième cas une sorte de sous-commission composée des membres de la commission d'examen chargés de l'évaluation du travail de réflexion. La référence à cette deuxième commission semble cependant inutile au Conseil d'État, de sorte qu'il propose de reformuler les trois alinéas de la façon suivante :

« L'appréciation du travail de réflexion est effectuée par les personnes désignées par le président de la commission d'examen parmi ses membres. Le travail de réflexion est remis par le stagiaire aux membres de la commission d'examen chargés de l'appréciation du travail de réflexion et au secrétaire de la commission d'examen.

À la date fixée par la commission d'examen, le stagiaire présente son travail de réflexion oralement et de façon succincte aux membres de la commission d'examen chargés de l'appréciation qui le discutent avec le stagiaire.

Les notes du travail de réflexion et des épreuves écrites sont communiquées par les membres de la commission d'examen au président et au secrétaire. La commission d'examen arrête, pour chaque stagiaire, le nombre de points obtenus dans les différentes épreuves de l'examen de fin de formation spéciale. »

Le Conseil d'État note ensuite que le nouvel article 3 ne comporte plus de précision quant à la composition de la commission d'examen. Par conséquent, il suggère d'ajouter un alinéa 1^{er} libellé comme suit :

« 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 ».

De plus, le Conseil d'État recommande d'ajouter - et cette remarque vaut également pour l'article 4 relatif à l'examen de promotion - une disposition prévoyant l'application en l'occurrence 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. Cette disposition pourrait avoir la teneur qui suit :

« L'examen de fin de formation spéciale est organisé 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. »

Article 4

À travers l'article 4 du projet de règlement grand-ducal, l'article 5, alinéas 2 et 3, du règlement grand-ducal précité du 14 septembre 2018 relatif aux modalités de l'examen de promotion et à l'appréciation des résultats, est modifié en vue de préciser les modalités du travail de réflexion qui doit être

rédigé par les agents des catégories B, C et D qui se soumettent à l'examen de promotion.

Ici encore, le dispositif proposé est inspiré de celui mis en place au niveau des cadres du personnel de l'administration gouvernementale par le règlement grand-ducal précité du 4 septembre 2020, étant entendu que pour l'administration gouvernementale le dispositif est limité aux agents de la catégorie de traitement B.

En ce qui concerne la correction du travail de réflexion, le Conseil d'État note que la solution retenue, à savoir la désignation des correcteurs par le président de la commission d'examen, peut aboutir au même dispositif que celui en vigueur pour l'administration gouvernementale, à savoir la double correction.

Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie encore à ses observations concernant l'article 3.

Article 5

Le Conseil d'État relève que la première phrase est superfétatoire étant donné que l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal en projet entraîne, en vertu du droit commun, l'application immédiate de la nouvelle réglementation. Le Conseil d'État suggère dès lors de supprimer la première phrase. Quant à la deuxième phrase, il suggère de la reformuler comme suit :

« Les heures de formation déjà suivies par les fonctionnaires stagiaires n'ayant pas encore passé l'examen de fin de formation spéciale lors de l'entrée en vigueur du présent règlement sont prises en compte dans le cadre de la mise en compte des heures de formation requises pour participer à l'examen de fin de formation spéciale. »

Articles 6 et 7

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Préambule

Aux premier et deuxième visas, il convient d'ajouter une virgule avant les termes « et notamment [...] » ;

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 1^{er}

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

Article 2

Au paragraphe 2, alinéa 3, il est suggéré de remplacer les termes « le membre du gouvernement ayant la Gestion de l'eau dans ses attributions, ci-après appelé le « ministre » » par les termes « le ministre ayant la Gestion de l'eau dans ses attributions, ci-après « ministre » ».

Article 3

Dans un souci de cohérence de la terminologie, il y a lieu de remplacer les termes « stagiaire » et « candidat » par les termes « fonctionnaire stagiaire ».

Articles 5 et 6

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

L'article 6 est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 6.** Le présent règlement entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

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

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz