

Projet de règlement grand-ducal

1° modifiant

a) le règlement grand-ducal du 22 août 2019

1) déterminant les modalités pratiques du stage, du cycle de formation de début de carrière, du certificat de formation pédagogique et de la période d'approfondissement ;

2) modifiant

1. le règlement grand-ducal modifié du 7 avril 2011 déterminant 1. les conditions d'admission au stage, les modalités du stage ainsi que les conditions de nomination des éducateurs et éducateurs gradués intervenant dans l'enseignement fondamental ou affectés aux lycées, au Centre de psychologie et d'orientation scolaires, à l'Action locale pour jeunes, à l'École de la 2e Chance et au Centre national de formation professionnelle continue ; 2. les modalités de l'examen de promotion de l'éducateur ;

2. le règlement grand-ducal du 30 septembre 2014 déterminant les modalités de formations et des épreuves permettant à des agents intervenant dans l'enseignement fondamental d'obtenir l'autorisation d'enseigner en tant qu'instituteur dans les quatre cycles ;

3) abrogeant

1. le règlement grand-ducal modifié du 11 juin 1985 portant fixation des indemnités dues aux membres des commissions pour les examens de fin de stage des enseignants de l'enseignement secondaire et de l'enseignement secondaire technique ;

2. le règlement grand-ducal modifié du 3 août 2010 concernant la formation théorique et pratique ainsi que la période probatoire des enseignants de l'enseignement postprimaire ;

3. le règlement grand-ducal modifié du 16 mars 2012 déterminant pour les chargés d'éducation des lycées et lycées techniques 1. l'échelle d'évaluation par le directeur, 2. les modalités d'organisation et le programme de la formation en cours d'emploi, 3. les modalités d'obtention du certificat de qualification sanctionnant la formation en cours d'emploi ;

4. le règlement grand-ducal du 23 août 2018 déterminant les modalités des épreuves et des formations théorique et pratique prévues à l'article 20bis de la loi modifiée

du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ;

b) le règlement grand-ducal du 22 février 2021 fixant les programmes de la formation spéciale et les modalités de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive des fonctionnaires stagiaires relevant des différentes catégories de traitement auprès de l'Institut de formation de l'Éducation nationale ; et

2° abrogeant

a) le règlement grand-ducal du 7 juin 2015 concernant la formation théorique et pratique ainsi que la période probatoire des enseignants de l'enseignement postprimaire ;

b) le règlement grand-ducal du 14 mars 2017 fixant les missions, les conditions et les modalités de l'affectation des instituteurs spécialisés en développement scolaire ;

c) le règlement grand-ducal du 29 août 2017 déterminant les modalités d'admission au statut de fonctionnaire de l'État des employés de l'État relevant du sous-groupe enseignement

Avis du Conseil d'État

(1^{er} février 2022)

Par dépêche du 9 septembre 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 de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Le texte du projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que des textes coordonnés des deux règlements grand-ducaux que le projet sous examen tend à modifier.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est parvenu au Conseil d'État par dépêche du 7 octobre 2021.

Considérations générales

Selon les auteurs, le projet de règlement grand-ducal fait suite au projet de loi n° 60.749 (doc. parl. 7894), projet de loi sur lequel le Conseil d'État a émis un avis en date de ce jour. Le règlement grand-ducal en projet a encore comme objet d'adapter la formation spéciale ainsi que les modalités de fin de stage dans le cadre de l'admission définitive des fonctionnaires stagiaires relevant des différentes catégories de traitement auprès de l'Institut de formation de l'Éducation nationale. Finalement, il est prévu d'abroger trois règlements grand-ducaux dont les dispositions ont été soit reprises par la loi en projet n° 60.749 précitée, soit ne sont plus pertinentes.

Pour le détail des modifications prévues, le Conseil d'État renvoie à l'exposé des motifs.

Examen du texte

Préambule

Pour ce qui est du volet de la formation spéciale, l'article 6, paragraphe 3, de la loi du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique et modification 1. de la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'État; 2. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État; 3. de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, constitue la base légale. Le paragraphe en question prévoit : «(3) L'Institut établit et met à disposition des administrations et établissements publics de l'État un cadre commun de référence pour la formation spéciale qui détermine de façon uniforme les grandes lignes directrices relatives à la mise en œuvre de la formation spéciale, les aspects organisationnels, structurels et procéduraux fondamentaux à prendre en considération et à traiter en cours de formation ainsi que les étapes clés et les différentes phases successives du déroulement de l'organisation de la formation spéciale. 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 ». Le Conseil d'État recommande aux auteurs dès lors d'insérer une référence à la loi précitée du 15 juin 1999 au préambule.

Articles 1^{er} à 12

Sans observation.

Article 13

L'article sous examen précise le contenu de la formation préparatoire à l'examen de promotion ainsi que les modalités de l'examen. Il est inspiré 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.

En ce qui concerne l'article 7*quater*, paragraphe 6, il est prévu qu'« une dispense de la participation à une ou plusieurs formations prévues au présent chapitre peut être accordée au fonctionnaire par le ministre ayant l'Institut de formation de l'Éducation nationale dans ses attributions, pour des raisons exceptionnelles dûment motivées, le chef d'administration entendu en son avis. » Le Conseil d'État constate que ce libellé est repris de manière adaptée de l'article 4, paragraphe 3, du règlement précité du 4 septembre 2020, qui a été pris en ayant recours à la procédure d'urgence. Une disposition similaire

figure dans le 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. Dans son avis n° 60.529 du 27 avril 2021¹ par rapport au règlement en projet précité, le Conseil d'État a constaté que « la disposition sous revue diffère, pour ce qui est des dispenses, du régime prévu par le règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018² en ce qu'elle accorde le pouvoir de dispense, non pas au chef d'administration comme le prévoit le règlement grand-ducal en question, mais au ministre. Afin d'éviter la multiplication de régimes particuliers en matière de formation spéciale, divergeant d'une administration à l'autre, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de règlement grand-ducal de s'en tenir au droit commun. [...] En conclusion aux développements qui précèdent, le Conseil d'État suggère de se référer pour les modalités d'organisation de la formation spéciale figurant à l'article 4 du projet de règlement grand-ducal sous revue aux dispositions de l'article 18 du règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018 et de régler ainsi les aspects de la formation couverts par la disposition sous avis à travers le dispositif d'admissibilité aux examens. » Le Conseil d'État réitère cette observation à l'encontre de la disposition de dispense faisant l'objet du paragraphe 6 sous examen.

À l'article *7quinquies*, paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État suggère dans un souci de précision et de lisibilité, de remplacer le terme « respectifs » par les termes « fixées aux articles *7bis* et *7ter* ».

Pour ce qui est de l'article *7sexies*, paragraphe 2, le Conseil d'État réitère son observation faite à l'endroit d'une disposition similaire dans son avis précité du 27 avril 2021. En effet, il s'était demandé si la compétence d'arrêter les modalités d'organisation « ne devrait pas relever des commissions d'examen » et il avait renvoyé, entre autres, au 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.

Pour ce qui est de l'article *7sexies*, paragraphe 3, le Conseil d'État constate que celui-ci ne contient pas de disposition qui donne les suites à réserver à l'absence du fonctionnaire. Dans son avis précité du 27 avril 2021, le Conseil d'État avait formulé la proposition de texte suivante, à insérer pour compléter le dispositif : « Le fonctionnaire 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 fonctionnaire 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 fonctionnaire 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 ».

¹ https://conseil-etat.public.lu/content/dam/conseil_etat/fr/avis/2021/27042021/60529-IAP-PRG.-Examens-fin-de-stage-Admission-Avancement-personnel-greffe-juridictions-administratives-.pdf

² 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.

Le Conseil d'État recommande aux auteurs de s'inspirer de cette formulation pour compléter le dispositif prévu à l'article 7*sexies*, paragraphe 3.

Concernant l'article 7*octies*, paragraphe 2, le Conseil d'État est à se demander quelle est l'utilité voire l'intérêt de prévoir les modalités de la prise en compte par la commission d'examen de la fréquentation de formations qui sont toutes sanctionnées, d'après l'article 7*quinquies*, paragraphe 1^{er}, par un examen. Il est vrai que d'après l'article 7*quater*, paragraphe 1^{er}, « les modules sont certifiés par une attestation de présence », mais il n'est pas disposé qu'un taux de présence est à atteindre pour pouvoir réussir à l'examen. Si la fréquentation de la formation constitue une condition de réussite, la disposition sous avis est à reformuler et un taux de présence est à insérer. Si par contre ce certificat de présence n'a aucune influence sur le résultat de l'examen, la disposition est à supprimer, d'autant plus que la formation proposée ne comporte que des matières qui seront sanctionnées par un examen. Pour l'ensemble de ces raisons, le texte sous avis est à reformuler ou à supprimer au risque de se heurter au principe de la sécurité juridique et partant d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Articles 14 et 15

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Dans un souci d'harmonisation des formulations, il est signalé que lorsqu'un article insère un nouveau groupement d'articles dans l'acte à modifier, il y a lieu d'écrire :

« Après l'article [X] du même règlement, il est inséré un [groupement d'articles] [Y] nouveau, libellé comme suit :

« [Y] [...] ». ».

Dans le même ordre d'idées, il faut noter que lorsqu'un article insère un article nouveau dans l'acte à modifier, il y a lieu d'écrire :

« Après l'article [X] du même règlement, il est inséré un article [Y] nouveau, libellé comme suit :

« Art. [Y]. [...] ». »

De même, lorsqu'un article insère une nouvelle subdivision au sein d'un article dans l'acte à modifier, il y a lieu d'écrire :

« À la suite [du paragraphe, de l'alinéa, du point] [X] du même règlement, il est ajouté [un paragraphe, un alinéa, un point] [Y] nouveau, libellé comme suit : ».

Intitulé

Il y a lieu d'employer l'intitulé de citation introduit par l'article 12 du règlement grand-ducal qu'il s'agit de modifier, en écrivant « règlement grand-ducal du 22 août 2019 déterminant les modalités pratiques du stage, du cycle de formation de début de carrière, du certificat de formation

pédagogique et de la période d'approfondissement ». Cette observation vaut pour l'intitulé du règlement en projet sous avis, l'intitulé du chapitre 1^{er}, ainsi que pour l'article 1^{er}.

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Au vu de ce qui précède, l'intitulé du règlement en projet sous avis est à reformuler de la manière suivante :

« Projet de règlement grand-ducal

1^o modifiant :

a) le règlement grand-ducal du 22 août 2019 déterminant les modalités pratiques du stage, du cycle de formation de début de carrière, du certificat de formation pédagogique et de la période d'approfondissement ;

b) le règlement grand-ducal du 22 février 2021 fixant les programmes de la formation spéciale et les modalités de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive des fonctionnaires stagiaires relevant des différentes catégories de traitement auprès de l'Institut de formation de l'Éducation nationale ;

2^o abrogeant le règlement grand-ducal du 7 juin 2015 concernant la formation théorique et pratique ainsi que la période probatoire des enseignants de l'enseignement postprimaire ».

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.

Au préambule des règlements, sont visés les titulaires exerçant les fonctions et les membres du Gouvernement sont donc désignés conformément à l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 23 juillet 2020 portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement. Partant, il y a lieu d'écrire « Notre Ministre de la Fonction publique ». En outre, il y a lieu d'écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » minuscule.

Articles 1^{er} et 2

Les articles 1^{er} et 2 peuvent être fusionnés sous un même article, car ayant le même objet. Les articles suivants sont à renuméroter en conséquence.

Article 4

Au point 1^o, il y a lieu de supprimer les termes « à la » avant les termes « phrase liminaire ». Cette observation vaut également pour les points 3^o et 5^o.

Articles 6 et 7

Il n'est pas indiqué d'abroger les groupements d'articles. Mieux vaut

abroger l'ensemble des articles qu'ils comportent, en l'occurrence l'article 6. Cette dernière méthode présente l'avantage de pouvoir retracer plus fidèlement l'évolution chronologique de l'acte dans une version consolidée de celui-ci, en y faisant ressortir, le cas échéant, l'abrogation antérieure de dispositions ayant figuré initialement sous le groupement d'articles.

Article 10

À l'occasion d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif. Cette observation vaut également pour l'article 13.

Article 11

À la phrase liminaire, il y a lieu de supprimer la virgule après les termes « du même règlement ».

Article 12

Il y a lieu de supprimer le terme « grand-ducal ».

Article 13

À la phrase liminaire, il y a lieu de signaler que lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs tels que « *bis, ter, ...* », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

À l'occasion de l'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

À l'article *7quater*, paragraphe 6, à insérer, il peut être recouru au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

À l'article *7sexies*, paragraphe 2, à insérer, et à l'instar du texte à modifier, il y a lieu d'écrire « Le ministre ayant l'Institut de formation de l'Éducation nationale dans ses attributions ».

À l'article *7septies*, alinéa 5, à insérer, il est suggéré d'insérer une virgule après les termes « Après délibération ».

Article 15

Il y a lieu d'écrire « Institut de formation de l'éducation nationale ».

Texte coordonné

Le Conseil d'État se doit encore de signaler des incohérences entre le texte en projet et le texte coordonné du règlement grand-ducal du 22 août 2019 déterminant les modalités pratiques du stage, du cycle de formation de début de carrière, du certificat de formation pédagogique et de la période d'approfondissement versé au dossier lui soumis pour avis. Ainsi, l'article 4, point 5°, du projet de règlement grand-ducal, prévoit l'introduction de certains termes avant les termes « de la loi du 30 juillet 2015 comprend six

membres ». Or, le terme « de » fait défaut au texte coordonné du règlement grand-ducal en question.

En outre, il y a lieu de signaler des incohérences entre le texte en projet et le texte coordonné du règlement grand-ducal du 22 février 2021 fixant les programmes de la formation spéciale et les modalités de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive des fonctionnaires stagiaires relevant des différentes catégories de traitement auprès de l'Institut de formation de l'Éducation nationale versé au dossier lui soumis pour avis. À l'article 13, à l'article 7*sexies*, paragraphe 1^{er}, le texte coordonné emploie des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante aux énumérations, tandis que la disposition du projet de règlement utilise des nombres suivis d'un point.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 1^{er} février 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz