

Projet de règlement grand-ducal

déterminant l'organisation et la matière des examens spéciaux prévus à l'article 13 (3) de la loi modifiée du 18 janvier 2012 portant création de l'Agence pour le Développement de l'Emploi

Avis du Conseil d'État

(28 juin 2022)

Par dépêche du 7 février 2022, 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 du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Selon la lettre de saisine, le projet de règlement sous revue n'a pas d'impact sur le budget de l'État.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement du 14 mars et du 5 avril 2022.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis entend déterminer les modalités d'organisation et le programme de l'examen spécial visé à l'article 13, paragraphe 3, de la loi modifiée du 18 janvier 2012 portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi. L'article 13, paragraphe 3, précité qui confère la base légale au projet de règlement grand-ducal sous rubrique prévoit que :

« Sous réserve d'avoir accompli au moins dix années de service, les employés de l'État engagés en qualité de psychologue ou de pédagogue avant l'entrée en vigueur de la présente loi auprès de l'Administration de l'emploi peuvent obtenir une nomination respectivement à la fonction de psychologue ou celle de pédagogue, avec dispense de l'examen d'admission au stage, du stage, de l'examen de fin de stage sous condition d'avoir passé avec succès un examen spécial dont les conditions et modalités sont à fixer par règlement grand-ducal. En cas de nomination, leur traitement sera fixé sur la base d'une nomination fictive se situant deux ans après la date de leur entrée en service à plein temps ou à temps partiel en qualité d'employé de l'État ».

La réussite audit examen spécial permet aux employés de l'État engagés avant l'entrée en vigueur de la loi précitée du 18 janvier 2012 auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi, ci-après « ADEM », en qualité

de psychologue ou de pédagogue d'être fonctionnarisés, c'est-à-dire être nommés, sous réserve d'une ancienneté de dix ans, à la fonction de psychologue ou de pédagogue tout en étant dispensés de l'examen d'admission au stage, du stage et de l'examen de fin de stage. À l'exposé des motifs, les auteurs du texte sous revue expliquent que quatre agents de l'Agence pour le développement de l'emploi se trouveraient actuellement dans la situation spécifique visée à l'article 13, paragraphe 3, de la loi précitée du 18 janvier 2012.

Le Conseil d'État note que l'approche au cas par cas, à travers des lois réorganisant les cadres du personnel des administrations concernées, de la fonctionnarisation d'employés de l'État, dont la loi précitée du 18 janvier 2012 constitue un exemple, a été remplacée par un dispositif général qui a été intégré au statut général des fonctionnaires de l'État dans le contexte des réformes dans la Fonction publique de 2015¹. Le Conseil d'État constate encore que ce dispositif général qui devait faciliter la fonctionnarisation d'employés de l'État est plus restrictif que le dispositif sous revue du fait que les employés de l'État concernés doivent pouvoir faire valoir quinze années de service, au lieu des dix qui sont nécessaires en l'occurrence, et se soumettre à l'examen de promotion, ou, en l'absence d'un tel examen de promotion, à l'examen de fin de stage de la carrière visée. Ceci dit, il ne ressort pas clairement ni de l'objet ou de l'esprit de la loi générale votée en 2015, ni du contexte de l'adoption de la nouvelle norme, que cette dernière était destinée à remplacer les dispositifs spécifiques aux différentes administrations en place à l'époque, de sorte que le Conseil d'État part de l'hypothèse que les dispositions spécifiques antérieures, comme l'article 13, paragraphe 3, de la loi précitée du 18 janvier 2012 n'ont pas cessé de produire leurs effets.

En ce que concerne la précision dans la lettre de saisine que le projet de règlement grand-ducal sous revue n'aurait pas d'impact sur le budget de l'État, le Conseil d'État fait observer que l'organisation de l'examen spécial requiert nécessairement l'instauration d'une commission d'examen et que les membres d'une telle commission ont droit à une indemnité. Le Conseil d'État rappelle que, en vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, un projet de loi susceptible de grever le budget de l'État doit être accompagné d'une fiche financière renseignant sur l'impact prévisible à court, moyen et long terme et comportant tous les renseignements permettant d'identifier la nature et la durée des dépenses proposées, leur impact sur les dépenses de fonctionnement et de personnel. Par conséquent, il estime que la fiche financière devrait contenir une évaluation précise des coûts qui seront engendrés par l'organisation d'un tel examen.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le Conseil d'État note que sur un certain nombre de points les auteurs du projet de règlement grand-ducal ont fait des choix qui ne cadrent pas avec

¹ Article 80 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État tel que modifiée par la loi modifiée du 25 mars 2015 modifiant notamment la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

les 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. Il serait dès lors indiqué de préciser les renvois au texte du règlement grand-ducal et de ne se référer au règlement grand-ducal précité du 13 avril 1984 que pour les aspects du dispositif que les auteurs du projet de règlement grand-ducal n'entendent pas régler dans le texte sous revue.

Article 2

L'article sous examen définit le programme de l'examen spécial prévu à l'article 13, paragraphe 3, de la loi modifiée du 18 janvier 2012 portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi.

À la lettre a) du paragraphe 1^{er}, le Conseil État suggère de remplacer les termes « la place dans l'État » par les termes « l'organisation et les attributions ».

Au paragraphe 3, la précision selon laquelle l'information des candidats se fait « par la voie appropriée » n'a aucune valeur ajoutée et peut être omise.

Au paragraphe 7, le terme de « élaboration » pourrait avantageusement être remplacé par celui de « rédaction ».

Article 3

L'article 3 définit les modalités de l'examen et notamment les conditions de réussite à ses épreuves.

Le Conseil d'État note tout d'abord le manque de cohérence au niveau de la terminologie utilisée, le texte se référant tantôt aux « branches », tantôt aux « épreuves » ou encore aux « matières ». Ensuite les dispositions définissant le maximum de points pouvant être obtenu aux épreuves sont superfétatoires par rapport à l'article 2 du projet de règlement grand-ducal et peuvent dès lors être omises. Enfin, le texte gagnerait à être aligné sur des textes comparables définissant les conditions de réussite aux examens figurant dans la réglementation générale sur les examens auxquels les fonctionnaires doivent se soumettre avant leur nomination définitive.

Le Conseil d'État suggère dès lors aux auteurs du projet de règlement grand-ducal de s'inspirer du texte de l'article 19 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, article qui définit les conditions de réussite à l'examen de fin de formation spéciale, et de remplacer les alinéas 1^{er} à 4 du paragraphe 1^{er} comme suit :

« A réussi à l'examen, le candidat qui a obtenu au moins les deux tiers du nombre total des points pouvant être obtenus et une note suffisante dans chacune des épreuves de l'examen.

A échoué à l'examen le candidat qui n'a pas obtenu au moins les deux tiers 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 matière de l'examen.

Est ajourné à une matière de l'examen le candidat qui a obtenu au moins les deux tiers du nombre total des points pouvant être obtenus dans le cadre de cet examen et une seule note insuffisante dans la matière de l'examen concernée.

A échoué à l'examen le candidat qui n'a pas obtenu une note suffisante dans la matière dans laquelle il a été ajourné. »

Au paragraphe 2, les alinéas 1^{er}, 2 et 3, premier tiret, ne font que reprendre des dispositions qui figurent d'ores et déjà à l'article 2. La dernière phrase du quatrième tiret de l'alinéa 3 est également redondante dans la mesure où la règle y prévue figure déjà tant à l'article 2 qu'au paragraphe 2, alinéa 2, de l'article sous revue. Le Conseil d'État suggère d'omettre le paragraphe 7 à l'endroit de l'article 2 et de supprimer également les alinéas 1^{er} et 2 du paragraphe 2 de l'article 3.

Le Conseil d'État constate enfin que le texte proposé se réfère, à la différence de l'article 13, paragraphe 3, de la loi précitée du 18 janvier 2012 qui englobe également la fonction de pédagogue, à la seule fonction de psychologue à l'Agence pour le développement de l'emploi. Au cas où des pédagogues seraient concernés par le dispositif, il y aurait lieu d'en tenir compte au niveau de la disposition sous avis.

Article 4

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Partant, l'article sous avis est à supprimer.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer à « l'article 13, paragraphe 3 » et non pas à « l'article 13, (3) ».

La numérotation des articles et leurs intitulés sont à présenter en caractères gras.

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ... Chaque élément de l'énumération commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. L'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Il convient d'écrire « examen » avec une lettre initiale minuscule aux endroits pertinents.

Intitulé

Le Conseil d'État propose de remplacer les mots « la matière des examens spéciaux prévus » par les mots « le programme de l'examen spécial prévu ». Il convient dès lors de reformuler l'intitulé comme suit :

« Projet de règlement grand-ducal déterminant l'organisation et le programme de l'examen spécial prévu à l'article 13, paragraphe 3, de la loi modifiée du 18 janvier 2012 portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi ».

Préambule

Au premier visa, il faut veiller à reproduire l'intitulé de l'acte cité tel que publié officiellement en écrivant « loi modifiée du 18 janvier 2012 portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi ». Cette observation vaut également pour l'article 1^{er}. Par ailleurs, il convient d'écrire en toutes lettres « son article 13, paragraphe 3 ; ».

Le deuxième visa relatif à la consultation de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est à adapter pour tenir compte de l'ensemble des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

À l'endroit des ministres proposant, il convient de désigner le membre du Gouvernement conformément à l'arrêté grand-ducal du 2 mai 2022 portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en écrivant « Notre Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire ».

Article 1^{er}

Lorsqu'on se réfère au premier article, paragraphe ou alinéa, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

À l'intitulé d'article, il y a lieu d'écrire « Champ d'application [...] ».

Au paragraphe 1^{er}, il est signalé que lorsqu'il s'agit de renvoyer au « présent règlement grand-ducal », le terme « grand-ducal » est traditionnellement omis.

Au paragraphe 2, il convient de citer correctement l'intitulé du règlement grand-ducal modifié du 13 avril de 1984 qui est le suivant :

« 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 ».

Le paragraphe 3 relatif aux définitions est à reformuler comme suit :

« (3) Pour l'application du présent règlement, on entend par :
1° « ... » : ... ;

- 2° « ... » : ... ;
3° « ... » : ... ».

Il est suggéré de faire abstraction de la définition du terme « loi » étant donné qu'afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut être recouru à la formule « loi précitée du [...] » si dans le dispositif il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé. À l'endroit des nouveaux points 1° et 2° de même qu'à l'article 3, paragraphe 1^{er}, alinéa 6, il conviendra dès lors de se référer à « la loi précitée du 18 janvier 2012 ».

Article 2

Au paragraphe 5, il y a lieu de viser le « ministre ayant l'Agence pour le développement de l'emploi dans ses attributions ».

Article 3

Le numéro d'article est à faire suivre par un point.

Le Conseil d'État suggère de remplacer le paragraphe 1^{er}, alinéa 6, par la disposition suivante :

« Un deuxième échec à l'examen est éliminatoire ».

Au paragraphe 2, il y a lieu de viser « l'Agence pour le développement de l'emploi ».

Article 4

Le terme « entrera » est à remplacer par le terme « entre ». Par ailleurs, il convient de viser correctement le « Grand-Duché de Luxembourg » et non le « Grand-Duché du Luxembourg ». Cette observation vaut également pour l'article 5.

Article 5

L'article est à intituler « Formule exécutoire ».

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, lorsque est visée la fonction, la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », et non pas « Notre Ministre de [...] ». 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 28 mai 2019 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.

Au vu des développements qui précèdent, l'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« Art. 5. Formule exécutoire

Notre ministre ayant l'Agence pour le développement de l'emploi dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 28 juin 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz