

Projet de règlement grand-ducal

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'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services

Avis du Conseil d'État

(16 mai 2023)

Par dépêche du 4 août 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 de l'Économie.

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

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État en date du 18 octobre 2022.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de déterminer le programme de la formation spéciale et de l'examen de fin de formation spéciale pour l'ensemble des fonctionnaires stagiaires relevant des différents groupes de traitement auprès de l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services. Il remplace le règlement grand-ducal du 13 mars 2009 déterminant les conditions d'admission, de nomination et d'avancement du personnel des cadres de l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services¹.

Il vise également à fixer le programme et les modalités de l'examen de promotion des fonctionnaires relevant des catégories de traitement B, C et D auprès de ladite administration.

D'une manière plus générale, le Conseil d'État souhaiterait formuler quelques observations en ce qui concerne la configuration des dispositifs qui ont pour objet de régler la formation spéciale des fonctionnaires stagiaires.

Il attire, dans ce contexte, l'attention des auteurs sur le nouvel article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée, qui entrera en vigueur au 1^{er} juillet 2023, et qui prévoit que « [l]e statut des fonctionnaires de l'État est déterminé par la loi ». Le statut des fonctionnaires constituera dès lors à

¹ Mém. A - n° 56 du 24 mars 2009.

l'avenir une matière réservée à la loi. Le Conseil d'État rappelle que dans le cas où il est envisagé de faire intervenir le Grand-Duc dans une telle matière, il incombe au législateur de définir les éléments essentiels de la matière et que seuls les éléments moins essentiels peuvent être relégués au règlement grand-ducal.

Dans cette perspective, le Conseil d'État constate que la situation des fonctionnaires stagiaires pendant la période de stage est réglée, en ce qui concerne les formations à suivre et les examens auxquels ils doivent se soumettre, par la voie de règlements grand-ducaux. Les règlements grand-ducaux en question trouvent leur fondement légal dans la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et dans la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique. Les textes de loi en question qui touchent au statut du fonctionnaire relèguent ainsi à l'heure actuelle respectivement la détermination des « [...] conditions et formalités à remplir par les postulants au stage, les modalités du stage, la mise en œuvre du plan d'insertion professionnelle ainsi que le programme et la procédure du concours et de l'examen de fin de stage » (article 2, paragraphe 3, point 3, de la loi précitée du 16 avril 1979) et des « [...] programmes de formation spéciale ainsi que l'appréciation des épreuves [...] pour chaque administration » (article 6, paragraphe 3, de la loi précitée du 15 juin 1999) à des règlements grand-ducaux. Ont été pris sur ces bases les nombreux règlements grand-ducaux relatifs à la formation spéciale des fonctionnaires stagiaires des différentes administrations, mais aussi le règlement grand-ducal 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 et 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'État.

Le Conseil d'État estime qu'il conviendrait de soumettre l'ensemble des dispositifs précités à une analyse critique de façon à garantir leur conformité avec le nouvel article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} détermine pour les fonctionnaires stagiaires relevant des catégories de traitement A, B, C et D le programme et la durée de la formation spéciale.

Le Conseil d'État note que l'article 1^{er} n'opère pas de distinction entre les différents groupes de traitement pour ce qui concerne le programme et le volume de la formation spéciale. La durée de la formation est fixée à 66 heures pour tous les groupes de traitement, durée qui est supérieure au volume minimum fixé par l'article 6, paragraphe 3, de la loi précitée du 15 juin 1999.

En ce qui concerne la formulation du dispositif, le Conseil d'État estime qu'il est inutile de préciser que le texte qui va suivre a trait au « contenu détaillé » de la formation spéciale. De même, il n'est pas nécessaire de

préciser qu'il s'agit de la « formation théorique ». Ces deux précisions peuvent être omises sans nuire à la substance du texte proposé. La distinction entre la formation spéciale « théorique » et la formation spéciale « pratique » a d'ailleurs été supprimée par une loi du 15 décembre 2019² qui a modifié sur ce point la loi du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique.

Articles 2 et 3

L'article 2 en projet détermine les matières, la durée des épreuves et le nombre de points à attribuer par épreuve de l'examen de fin de la formation spéciale pour les fonctionnaires stagiaires des groupes de traitement A1, A2 et B1. L'article 3 en fait de même pour les groupes de traitement C1, D1, D2 et D3.

Le Conseil d'État relève que le nombre maximum de points à attribuer pour chaque épreuve est en tout état de cause déterminé à l'article 19 du règlement grand-ducal modifié du 31 octobre 2018 précité qui dispose, en son paragraphe 1^{er}, que « [l]e maximum de points à attribuer s'élève pour chaque épreuve de l'examen de fin de formation spéciale à 60 points. Est considérée comme une note suffisante un nombre total de points supérieur ou égal à 30 ».

Le Conseil d'État constate encore que les épreuves figurant au tableau de l'article 2 couvrent au point 5 la « Législation concernant a) le budget et la comptabilité de l'État et b) les droits et obligations des agents de l'État ». À l'article 3, il est prévu que les épreuves porteront notamment sur « Les droits et obligations des agents de l'État » (point 4 du tableau). Or, à la lecture de l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal, il n'apparaît pas clairement que les matières en question feront l'objet d'un enseignement au niveau de la formation spéciale. Aux yeux du Conseil d'État, il est évident que les matières d'examen doivent parallèlement figurer dans le programme de la formation spéciale. Par ailleurs, le Conseil d'État part du principe que les matières susvisées sont de celles qui sont intégrées à la formation générale. Partant, le dispositif proposé est à revoir sur ce point.

Articles 4 à 7

Sans observation.

Article 8

Le Conseil d'État constate que l'article 8 a spécifiquement trait aux aspects organisationnels de la formation spéciale alors qu'il figure sous le chapitre intitulé « Dispositions générales ». Au vu de l'objet de la disposition en question, il est par conséquent proposé de l'insérer sous un chapitre distinct relatif à la formation spéciale.

En ce qui concerne les paragraphes 7 à 9, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que les conditions d'admissibilité à l'examen

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).

de fin de formation spéciale sont déterminées à l'article 18 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. Le paragraphe 2 dudit article 18 prévoit notamment que « [...] le stagiaire est admissible à l'examen de fin de formation spéciale : 1° en cas de dispense de la participation à une ou plusieurs formations de la formation spéciale, accordée au stagiaire par le chef d'administration pour des raisons exceptionnelles dûment motivées ; 2° en cas d'absence, lorsqu'elle est considérée comme justifiée par le président de la commission d'examen sur base d'un certificat qui lui a été transmis par le stagiaire au plus tard le jour ouvrable suivant le début de son absence ». Le Conseil d'État suggère dès lors de faire abstraction des paragraphes 7 à 9 sous avis et de s'en tenir au droit commun tel que celui-ci se reflète dans l'article 18 du règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018 et de compléter l'article sous revue par la disposition suivante :

« (7) L'examen de fin de formation spéciale est organisé conformément aux articles 17 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 ».

Il renvoie sur ce point aux observations formulées à l'endroit de l'article 9.

Article 9

Au vu de l'observation formulée à l'endroit de l'article 8, il est suggéré de faire abstraction du paragraphe 6 de la disposition sous revue. Il en est de même du paragraphe 7, cette disposition étant redondante par rapport à l'article 5 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, règlement qui détermine les règles procédurales de l'examen et qui s'applique en vertu de l'article 5 du projet de règlement sous revue.

Article 10

L'article 10 sous revue traite du travail de réflexion qui s'ajoute aux épreuves de l'examen de fin de formation spéciale pour les groupes de traitement A1 et A2. Le Conseil d'État estime qu'il aurait été indiqué de prévoir un tableau distinct relatif au programme de l'examen de fin de formation spéciale pour les fonctionnaires stagiaires relevant des groupes de traitement A1 et A2 reprenant le travail de réflexion à l'endroit de l'article 2 plutôt que d'ajouter une disposition isolée sous un chapitre 3 intitulé « Organisations des examens ».

Article 11

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de corriger le renvoi, en faisant référence à « l'article 10, paragraphe 1^{er} ». L'article sous revue n'appelle pas d'autre observation.

Article 12

L'article 12 sous revue a trait aux conditions de réussite à l'examen de promotion.

En ce qui concerne le paragraphe 4, le Conseil d'État relève que la disposition ne fait que reprendre la disposition de l'article 5, paragraphe 3, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État. Elle peut dès lors être supprimée.

Articles 13 et 14

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Aux tableaux, il convient de remplacer les énumérations moyennant des lettres A, B, C, ... ou des chiffres 1., 2., 3., par des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ... Par ailleurs, il convient d'uniformiser la structure de ces tableaux.

Lorsqu'on se réfère au premier article, paragraphe ou alinéa, ou au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ». Pour ce qui est des sections et sous-sections, il faut écrire « 1^{re} ».

Lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, à titre d'exemple à l'article 1^{er}, phrase liminaire, « l'article 6, paragraphe 3, de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique, ».

Les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font en principe sans rappeler qu'il s'agit « du présent règlement ».

Il est signalé que le terme « stagiaires » est à remplacer par les termes « fonctionnaires stagiaires ».

Préambule

En ce qui concerne les fondements légaux visés aux premier et deuxième visas, il convient de noter que pour autant qu'un acte n'est pas visé dans tous ses éléments, il est indiqué de spécifier le ou les articles qui servent de base légale au règlement à prendre. Partant, les visas en question sont à reformuler comme suit :

« Vu la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, et notamment ses articles 2 et 5 ;

Vu la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique, et notamment son article 6, paragraphe 3 ; ».

Le visa relatif à la consultation de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est à insérer à la suite du visa relatif à la fiche financière. Il

est en outre 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.

À l'endroit des ministres proposant, il y a lieu d'insérer une référence au ministre des Finances, étant donné que le projet de règlement grand-ducal sous avis est accompagné d'une fiche financière renseignant sur l'impact du projet sur le budget de l'État.

Chapitre 1^{er}, Section 1^{re}, Sous-section 1^{re}

Il est suggéré de reformuler l'intitulé de la sous-section 1^{re} comme suit : « Programme de la formation spéciale ».

Article 1^{er}

À la phrase liminaire, les termes « , le contenu détaillé » sont à supprimer, car superfétatoires.

Article 2

À la phrase liminaire, il y a lieu d'écrire « le maximum de points à attribuer à chaque matière ». Cette observation vaut également pour l'article 3, phrase liminaire.

Article 3

Les termes « Art. 3. » sont à présenter en caractères gras.

Article 4

Le Conseil d'État relève que l'article sous revue qui a trait à l'examen de promotion n'a pas sa place sous le chapitre 1^{er} intitulé « Formation spéciale ». Il y a lieu de revoir la structure des groupements d'articles en insérant les dispositions relatives à l'examen de promotion sous un chapitre distinct.

Article 8

Au paragraphe 3, deuxième phrase, il est signalé que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement, de sorte qu'il convient d'écrire « Institut national d'administration publique ».

Article 10

Au paragraphe 2, il faut écrire « aux notes obtenues aux épreuves ».

Article 14

Le projet de règlement grand-ducal sous avis étant accompagné d'une fiche financière ayant un impact sur le budget de l'État, il y a lieu d'insérer une référence au ministre des Finances. Par ailleurs, en ce qui concerne les compétences ministérielles, il est conseillé de cerner leur désignation avec autant de précision que possible en utilisant prioritairement la nomenclature

employée dans les arrêtés portant constitution des ministères, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 22 août 2022 portant constitution des Ministères. Il importe d'éviter les termes génériques pouvant donner lieu à des problèmes d'interprétation au moment d'une nouvelle répartition des compétences gouvernementales entre les départements ministériels.

Au vu des développements qui précèdent, l'article sous revue est à libeller comme suit :

« **Art. 14.** Notre ministre ayant [...] dans ses attributions et Notre ministre ayant les Finances dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, 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 19 votants, le 16 mai 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz