

Projet de règlement grand-ducal

déterminant la formation spéciale des fonctionnaires stagiaires de l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire et la promotion du personnel

Avis du Conseil d'État

(16 mai 2023)

Par dépêche du 1^{er} 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'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

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 21 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'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire.

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 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}, paragraphes 1^{er} et 2, détermine pour les fonctionnaires stagiaires relevant des catégories de traitement A et B (paragraphe 1^{er}) de même que pour ceux relevant des catégories de traitement C et D (paragraphe 2), le programme et le volume de la formation spéciale, le volume étant aligné sur le minimum prévu à l'article 6, paragraphe 3, de la loi précitée du 15 juin 1999, à savoir soixante heures de formation spéciale. La disposition en question définit par ailleurs les modalités selon lesquelles les différentes matières seront sanctionnées.

Le Conseil d'État constate qu'au paragraphe 1^{er}, dans le tableau intitulé « Partie II : Matières sanctionnées par un examen en fin de formation », les auteurs ont fait le choix de comptabiliser, au titre des soixante heures de formation spéciale prévues pour les catégories de traitement A et B, douze heures pour la rédaction d'un travail de réflexion en relation avec les attributions du fonctionnaire stagiaire.

Dans son avis relatif au projet de règlement sous rubrique, la Chambre des fonctionnaires estime que « la rédaction d'un travail de réflexion par le

stagiaire ne constitue pas une formation au sens de l'article 6 de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique. En effet, généralement, la formation spéciale est constituée par des cours à suivre par le stagiaire ou par des séances d'autoapprentissage accompagnées ». Elle ajoute que « le cadre commun de référence de la formation spéciale établi par l'INAP pour les administrations et établissements de l'Etat ne mentionne pas le travail de réflexion comme type de formation admis ».

Le Conseil d'État, en partant des nombreux avis qu'il a déjà pu consacrer à la thématique de la formation spéciale, constate que la préparation d'un travail de réflexion, d'un rapport ou d'un mémoire n'est normalement pas considérée comme entrant dans le décompte des heures consacrées à la formation. Tout au plus, et à titre exceptionnel¹, l'accompagnement de la rédaction du travail de réflexion a pu être pris en compte pour déterminer le volume de la formation spéciale offerte. L'encadrement et l'accompagnement, et l'échange qu'ils comportent entre l'agent encadrant et l'agent à former, peuvent en effet, à la limite, être considérés comme participant de la formation de l'agent concerné.

Dans les textes existants, qui sont structurés comme le texte sous avis et qui mélangent matières enseignées et sanction des matières, la rédaction d'un mémoire peut bien être énumérée sous la rubrique « matières », mais sans qu'un nombre d'heures représentant la durée de la formation n'y soit affecté². Dans les textes qui séparent strictement l'énumération des matières enseignées et les modalités des examens qui portent sur les sessions de formation³, le terme de « matières » est utilisé au niveau de la définition des modalités des examens, mais cette fois-ci pour définir le champ des épreuves, et ceci quelle que soit la forme de l'épreuve (épreuve écrite avec un catalogue de questions, travail de réflexion, mémoire, etc.), étant entendu qu'aucun crédit d'heures n'est alloué en l'occurrence.

Plus généralement, le Conseil d'État note encore que la rédaction d'un travail de réflexion ne constitue effectivement pas une matière au sens du cadre commun de référence de la formation spéciale précité⁴ et ne figure pas à ce titre au point 6.2 de ce document qui énumère les domaines et matières sous forme de modules et de cours de formation qui peuvent fournir l'ossature d'un programme de formation spéciale. Il y est par contre considéré comme l'une des formes que peut prendre le contrôle des connaissances ou l'examen partiel à la fin d'un cours en relation avec les matières enseignées tout au long de la formation spéciale⁵.

¹ Voir à ce sujet le règlement grand-ducal 19 octobre 2020 fixant les modalités et les matières 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 du Service de coordination de la Maison de l'orientation (Mém. A - n° 860 du 23 octobre 2020).

² Règlement grand-ducal du 10 mars 2021 arrêtant les modalités et les programmes des examens de fin de stage en formation spéciale et des examens de promotion à l'Administration du cadastre et de la topographie (Mém. A - n° 200 du 15 mars 2021).

³ Règlement grand-ducal du 31 mai 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 des différentes catégories de traitement auprès de l'Institut national des langues (Mém. A - n° 411 du 2 juin 2021).

⁴ Cadre commun de référence de la formation spéciale (CRFS), Institut national d'administration publique <https://docplayer.fr/44460477-Inap-cadre-commun-de-reference-de-la-formation-speciale-crfs-institut-national-d-administration-publique.html>

⁵ Voir le point 9.1 du cadre commun de référence qui est consacré à la nature des épreuves.

En conclusion, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de règlement grand-ducal de s'en tenir en l'occurrence au droit commun.

En ce qui concerne les points à attribuer pour les épreuves de l'examen de fin de formation spéciale tels que déterminés dans les tableaux intitulés « Partie II : Matières sanctionnées par un examen en fin de formation », le Conseil d'État relève que le nombre maximum de points à attribuer pour chaque épreuve de l'examen de fin de formation spéciale est déterminé à 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, qui constitue, depuis son entrée en vigueur, le droit commun en la matière. L'article 19 précité 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 ». Par conséquent, le Conseil d'État demande aux auteurs de s'en tenir au droit commun et d'aligner le nombre de points à attribuer sur celui prévu par le règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018.

Le Conseil d'État estime qu'il serait en outre utile de compléter les tableaux relatifs aux matières sanctionnées par un examen de fin de formation par une colonne précisant la durée de chaque épreuve.

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, il est suggéré de reformuler les alinéas 1^{er} et 2 comme suit :

« Les matières certifiées par une attestation de présence qui sont organisées en collaboration avec d'autres administrations du département de l'Agriculture sont enseignées sous forme de sessions de formation suivant un horaire à déterminer par le [chef d'administration/directeur de l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire] en concertation avec les autres chefs d'administration.

Les formations organisées par l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire, ci-après « ALVA », sont fixées suivant un horaire à déterminer par le directeur de l'ALVA ».

Au paragraphe 3, le Conseil d'État en est à se demander ce qu'il faut entendre par « études personnelles ». Il note que ce type de formation ne figure pas parmi ceux énumérés au point 10 du cadre commun de référence précité.

Article 3

À la première phrase, le Conseil d'État suggère, dans un souci de cohérence terminologique, de remplacer le terme « cours » par le terme « sessions ».

Article 4

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, renvoie au règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018 pour ce qui concerne les conditions de l'admissibilité à l'examen de fin de formation spéciale. Le Conseil d'État rappelle que le dispositif en question constitue, depuis son entrée en vigueur, le droit commun en la matière. Il demande, par conséquent, de faire abstraction de l'alinéa 2 et de s'en tenir au droit commun tel que celui-ci se reflète aux articles 17 à 20 du règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018. Il renvoie sur ce point à l'observation formulée à l'endroit de l'article 5.

Article 5

L'article 5 traite de l'organisation de l'examen de fin de formation spéciale. Conformément à l'observation formulée à l'endroit de l'article 4, le Conseil d'État suggère aux auteurs de reformuler le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, comme suit :

« 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 et 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. »

Compte tenu de la reformulation proposée, le paragraphe 4 de la disposition sous revue est à supprimer.

En ce qui concerne l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er}, il est redondant par rapport à l'article 4, paragraphe 3, du règlement grand-ducal précité du 13 avril 1984, qui constitue le droit commun en la matière et qui a vocation à s'appliquer conformément à l'alinéa 1^{er}. L'alinéa 3 est dès lors à omettre. Cette observation vaut également pour l'article 9, paragraphe 2, alinéa 3.

Article 6

Le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant l'article 1^{er} et l'utilisation de la notion de « matière » qui y est faite.

La disposition ne donne pas lieu à d'autres observations.

Article 7

Au paragraphe 5, le Conseil d'État suggère d'aligner la formulation de la disposition sur celle de l'article 2, paragraphe 5, en écrivant :

« Le temps de formation compte comme période d'activité de service ».

Article 8

Sans observation.

Article 9

Le paragraphe 6 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. Il est dès lors à supprimer.

Article 10

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Par ailleurs, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules. Ainsi il faut écrire à titre d'exemple « à l'article 18, paragraphe 2, du règlement grand-ducal du 31 octobre 2018 portant [...] », et non pas « à l'article 18 (2) du règlement grand-ducal du 31 octobre 2018 portant [...] ».

Intitulé

Le Conseil d'État suggère aux auteurs d'aligner l'intitulé du projet de règlement sous revue sur celui des autres règlements grand-ducaux en la matière en écrivant :

« 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 des fonctionnaires stagiaires, ainsi que de l'examen de promotion des fonctionnaires de l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire ».

Préambule

Au troisième visa, il n'y a pas lieu de viser « le projet de loi n° 7716 portant [...] », mais l'intitulé exact de la loi en question, à savoir « la loi du 8 septembre 2022 portant création de l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire ».

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 le numéro et l'intitulé de l'article.

Aux tableaux des paragraphes 1^{er} et 2, il y a lieu d'écrire en toutes lettres « Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire », étant donné que l'acronyme afférent n'est introduit qu'au niveau de l'article 2.

Au paragraphe 1^{er}, à l'intitulé du tableau de la partie II, il faut écrire « examen de fin de formation spéciale ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 2 au tableau de la partie II.

Toujours au paragraphe 1^{er}, au tableau de la partie II, première colonne, deuxième rangée, le terme « stagiaire » est à remplacer par les termes « fonctionnaire stagiaire ». Cette observation vaut également pour l'article 5, paragraphe 3, alinéa 4.

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient d'écrire le terme « Agriculture » avec une lettre « a » initiale minuscule.

À l'alinéa 2, il y a lieu d'insérer une virgule après le terme « « ALVA » ».

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il faut écrire « des études personnelles ». Cette observation vaut également pour l'article 7, paragraphe 3, alinéa 1^{er}.

Article 3

À la deuxième phrase, il y a lieu de supprimer le trait d'union entre les termes « fonctionnaire » et « stagiaire ».

Article 4

À l'alinéa 1^{er}, le terme la numérotation en paragraphe 1^{er} est à omettre.

À l'alinéa 2, Il y a lieu d'insérer le terme « modifié » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Cette observation vaut également pour l'article 9, paragraphe 6, première phrase.

Article 5

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, il est suggéré de remplacer le terme « Entre » par le terme « Parmi ». Cette observation vaut également pour l'article 9, paragraphe 2, alinéa 2, deuxième phrase.

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, il convient d'insérer les termes « de réflexion » après les terme « travail ».

À l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire « espaces non comprises ». Cette observation vaut également pour l'article 9, paragraphe 4, alinéa 2.

Article 9

Au paragraphe 5, alinéa 5, première phrase, il faut écrire « reconnues ».

Article 10

À l'intitulé de l'article, les termes « et de publication » sont à omettre.

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.

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