

Projet de règlement grand-ducal

portant fixation des modalités de la formation spéciale en vue de l'admission définitive des fonctionnaires stagiaires du groupe de traitement A1 du corps diplomatique auprès du Ministère des Affaires étrangères et européennes

Avis du Conseil d'État

(28 février 2023)

Par dépêche du 21 juin 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 des Affaires étrangères et européennes.

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, demandé selon la lettre de saisine, n'est pas encore parvenu au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de déterminer 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 du groupe de traitement A1 du corps diplomatique auprès du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Le Conseil d'État relève, à cet égard, qu'il avait déjà été saisi d'une première version du projet de règlement grand-ducal le 2 juillet 2020 et qu'il a rendu son avis y relatif le 29 septembre 2020¹. Il constate cependant que le projet de règlement grand-ducal en question n'a jamais été adopté.

Le Conseil d'État note que l'exposé des motifs du présent projet correspond mot pour mot à celui joint au premier projet de règlement et que le contenu du dispositif du texte en projet ne diffère que légèrement de celui du projet de règlement grand-ducal initial, notamment en ce qui concerne les matières enseignées dans le cadre de la formation spéciale. Le Conseil d'État désapprouve une telle manière de procéder, qui ne correspond pas à une méthode utile et rationnelle de la procédure réglementaire. Des modifications mineures comme celles apportées par les auteurs du texte au projet de règlement grand-ducal du 2 juillet 2020 auraient pu faire l'objet d'amendements gouvernementaux à l'endroit du texte initial.

¹ Avis du Conseil d'État n° 60.281 du 29 septembre 2020 relatif au projet de règlement grand-ducal portant fixation des modalités de la formation spéciale en vue de l'admission définitive des fonctionnaires stagiaires du groupe de traitement A1 du corps diplomatique auprès du Ministère des Affaires étrangères et européennes.

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 voudrait, dans ce contexte, attirer 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'Etat 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 au nouvel article 50, paragraphe 3, de la Constitution.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} fixe le volume de la formation au minimum prévu par l'article 6, paragraphe 3, de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national de l'administration publique, à savoir soixante heures. Le Conseil d'État renvoie sur ce point à ses avis antérieurs

émis par rapport à des réglementations définissant les modalités de la formation spéciale dans les administrations et services de l'État. La disposition ne donne pas lieu à d'autres observations.

En ce qui concerne la formulation du dispositif, le Conseil d'État constate que l'article 1^{er} définit comme destinataire de la réglementation « les fonctionnaires stagiaires du groupe de traitement A1 du corps diplomatique, ci-après « attachés de légation » ». Il note que la dénomination d'« attaché de légation » n'a plus cours et n'est plus reprise dans la nouvelle législation sur les traitements et les carrières des fonctionnaires de l'État en vigueur depuis les réformes dans la Fonction publique de 2015. À l'époque, les différentes carrières supérieures administratives, dont celle de secrétaire de légation, furent en effet regroupées dans la catégorie de traitement A, groupe de traitement A1, sous-groupe administratif. Le Conseil d'État concède que l'article 1^{er} de la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du Corps diplomatique, tel qu'il a été modifié par la loi modifiée du 25 mars 2015 modifiant entre autres la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, permet au personnel diplomatique de porter certains titres, dont celui d'attaché de légation. Comme il ne s'agit cependant plus de dénominations qui structurent la carrière supérieure du Corps diplomatique, le Conseil d'État suggère de se référer, en l'occurrence, comme le font d'ailleurs normalement les règlements grand-ducaux qui organisent la formation spéciale dans les administrations de l'État, aux « candidats » compris comme les fonctionnaires stagiaires appelés à suivre la formation spéciale qui devront se soumettre à un examen de formation spéciale. Le Conseil d'État note que les auteurs du projet de règlement grand-ducal passent d'ailleurs eux-mêmes de la notion d'« attaché de légation » à celle de « candidat » à l'article 4.

Article 2

L'article 2 prévoit en son alinéa 1^{er} que « la participation à la formation spéciale est certifiée par des attestations de présence et sanctionnée par des épreuves écrites et orales ». En ce qui concerne la certification des présences, le Conseil d'État note que l'absence aux formations n'est pas sanctionnée par le texte sous revue, mais à travers les dispositions 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, dispositions auxquelles l'article 4, alinéa 4, du texte sous avis fait référence. Il n'est par ailleurs pas correct de dire que la participation à la formation est sanctionnée par des épreuves, mais ce sont les formations en elles-mêmes qui font l'objet d'une sanction à travers des épreuves. Ensuite, la précision que les épreuves peuvent être écrites ou orales est superflue, vu que cet aspect du dispositif est réglé à travers les dispositions de l'article 4 sur l'organisation de l'examen de fin de formation spéciale. En définitive, l'alinéa 1^{er} pourrait ainsi être supprimé sans nuire à la substance du texte.

Le Conseil d'État note encore que, si le programme de la formation spéciale comporte toujours trois modules, les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous rubrique ont néanmoins opéré quelques changements par rapport au texte du premier projet de règlement grand-ducal qui fut soumis au Conseil d'État. Ces changements portent sur la configuration du programme de la formation spéciale notamment pour ce qui est de l'objet des matières

enseignées, mais également de la répartition des heures de formation entre les matières.

Article 3

La disposition prévue à l'alinéa 3 omet de préciser le délai dans lequel les informations concernant les modalités d'organisation et la forme des sessions de formation doivent être communiquées aux stagiaires. Partant, le Conseil d'État suggère de conférer à l'alinéa 3 la teneur suivante :

« Les candidats sont informés de la forme et des modalités d'organisation des sessions de formation au plus tard [X] mois avant leur début. »

Article 4

L'article 4 a trait à l'organisation de l'examen de formation spéciale. Le Conseil d'État constate que les auteurs ont fait le choix de ne pas reprendre le tableau qui figurait à l'endroit de l'article 4 du projet de règlement initial et qui précisait la nature de l'épreuve ainsi que le nombre de points attribués à chaque épreuve, mais qu'ils ont maintenu le dispositif tel qu'il y était prévu dans sa substance, à savoir un programme d'examen qui se compose d'une épreuve par module. 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 ».

Tel que relevé dans son avis précité du 29 septembre 2020 relatif au projet de règlement grand-ducal initial, le Conseil d'État estime qu'il serait utile de préciser la durée de chaque épreuve.

Le Conseil d'État note encore que la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er} précise que « l'examen se compose d'épreuves écrites et orales ». Cette formulation n'est cependant pas cohérente avec celle qui figure à la troisième phrase de l'alinéa 2 qui allonge la liste des types d'épreuves auxquelles les candidats peuvent être soumis. Le texte afférent prévoit en effet que « l'examen comprend pour chaque module une épreuve écrite, orale, pratique ou une épreuve standardisée effectuée par voie informatisée ».

Enfin, et à l'instar d'autres règlements grand-ducaux en la matière, il conviendrait de reformuler la deuxième phrase de l'alinéa 2 comme suit, et cela afin de fournir plus de garanties aux candidats, notamment pour ce qui est du délai dans lequel les informations sont transmises :

« Les modalités d'organisation de l'examen sont communiquées aux candidats au moins trois mois avant le début de l'examen ».

En ce qui concerne l'alinéa 3, celui-ci prévoit que l'examen 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. Le Conseil d'État constate qu'un

certain nombre de règlements grand-ducaux actuellement en vigueur² comportent des précisions concernant la composition de la commission d'examen. Le Conseil d'État note que l'article 4 du règlement grand-ducal précité du 13 avril 1984 se borne à préciser que « [l]es examens prévus à l'article 1^{er} du présent règlement ont lieu devant une commission comprenant un nombre suffisant de membres afin de garantir la double correction des épreuves, nommés par le Ministre compétent, le cas échéant sur proposition du chef d'administration » et que « [l]'arrêté de nomination désigne le président de la commission, le secrétaire et le cas échéant un secrétaire adjoint ». Il suggère, par conséquent, aux auteurs du projet de règlement grand-ducal de s'inspirer de cette démarche en complétant le dispositif sous revue par une disposition libellée comme suit :

« Les examens ont lieu devant une commission d'examen qui se compose d'un président, de [X] membres effectifs au maximum, d'un secrétaire, ainsi que d'un nombre concordant de suppléants, nommés par le ministre ayant [...] dans ses attributions. »

Au dernier alinéa, le Conseil d'État suggère de préciser la référence au règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018 en écrivant « conformément aux articles 17 à 20 du règlement grand-ducal modifié du 31 octobre 2018 [...] ».

Article 5

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

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 portant fixation~~ fixant des les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant ~~de~~ la formation spéciale en vue de l'admission définitive des fonctionnaires stagiaires du groupe de traitement A1 du corps diplomatique auprès du Ministère des affaires étrangères et européennes ».

Préambule

En ce qui concerne les fondements légaux visés aux deuxième et troisième 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 :

² Règlement grand-ducal du 20 juin 2022 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'Institut national de statistique et des études économiques (Mém. A - n° 312 du 27 juin 2022).

Règlement grand-ducal du 7 janvier 2022 déterminant les modalités et le programme de la formation spéciale et de l'examen de fin de formation spéciale pour les fonctionnaires stagiaires des groupes de traitement A1 et B1 en vue de l'admission définitive ainsi que de l'examen de promotion pour les fonctionnaires du groupe de traitement B1 du Commissariat aux assurances (Mém. A - n° 17 du 13 janvier 2022).

« Vu la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, et notamment son article 2 ;

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 cinquième 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 3

À l'alinéa 1^{er}, les termes « du présent règlement » sont à supprimer, car superfétatoires.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 28 février 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz