

Projet de règlement grand-ducal

arrêtant l'organisation, les modalités et les programmes des examens de fin de stage en formation spéciale et des examens de promotion à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA

Avis du Conseil d'État

(29 juin 2023)

Par dépêche du 26 mai 2023, 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 la ministre des Finances.

Le texte du projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis des chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal entend remplacer le règlement grand-ducal du 28 juillet 2017 arrêtant les modalités, les programmes et les modalités d'appréciation des résultats des examens de fin de stage en formation spéciale et des examens de promotion à l'Administration de l'enregistrement et des domaines¹, ceci, selon les auteurs, en raison du fait que la formation prévue par ledit règlement grand-ducal ne répond plus aux besoins et exigences du terrain et des agents. Le projet de règlement grand-ducal sous revue prévoit ainsi d'axer la formation des agents de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA sur les deux piliers de l'administration, à savoir la « filière TVA » et la « filière Enregistrement » tout en mettant l'accent sur la spécialisation des agents.

Le Conseil d'État rappelle que dans son avis du 7 avril 2017 relatif au projet de règlement devenu le règlement grand-ducal précité du 28 juillet 2017, il avait souligné que le texte en projet s'écartait sur un certain nombre de points du droit commun et contenait parallèlement des dispositions reprises telles quelles de ce même droit commun. Il avait noté à cet égard qu'une telle façon de procéder pouvait donner lieu à des ambiguïtés et n'était pas conforme à la bonne pratique légistique. Il se doit de constater que le projet de règlement grand-ducal sous revue pâtit des mêmes défauts. Le Conseil d'État y reviendra à l'occasion de l'examen des articles.

¹ Mém. A - n° 754 du 21 août 2017.

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 convient 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.

Le Conseil d'État note encore que la structuration du dispositif qui lui est soumis et qui est axée sur l'organisation, les modalités et les programmes des examens ne contribue pas à sa lisibilité, alors que la lisibilité améliorée du dispositif constitue pourtant un des objectifs poursuivis par les auteurs du projet de règlement grand-ducal selon l'exposé des motifs. Une structuration reprenant d'abord le programme des formations avec une énumération des matières traitées et définissant le volume de la formation consacrée à chaque

matière, déterminant ensuite les modalités de l'organisation des formations et enfin celles des examens serait, de l'avis du Conseil d'État, préférable².

Examen des articles

Article 1^{er}

Le Conseil d'État estime que les définitions prévues aux points 2° et 3° sont dépourvues de plus-value. Elles peuvent, par conséquent, être supprimées.

Articles 2 à 6

Sans observation.

Article 7

L'article sous avis est essentiellement consacré aux modalités de l'examen de fin de stage en formation spéciale, la définition des matières traitées étant reléguée à l'article 9 où elle se trouve encore imbriquée avec l'organisation des examens. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales en relation avec la structuration du dispositif.

Le Conseil d'État constate encore que les auteurs du projet de règlement grand-ducal se sont éloignés du dispositif généralement applicable aux examens de fin de stage à travers 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 en prévoyant qu'une partie des matières sera sanctionnée par des examens partiels organisés par les chargés de cours à la fin de la formation. Seules les matières centrales pour le fonctionnement de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, et sous certaines conditions et limites les matières contrôlées à travers un examen partiel pour lesquelles le candidat a subi un échec, feront l'objet d'une session d'examen de fin de stage traditionnelle. L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA constitue ainsi une exception en la matière. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal n'expliquent pas autrement cette approche. Le Conseil d'État ne voit pas, pour sa part, en quoi la façon de procéder préconisée par les auteurs du projet de règlement grand-ducal constituerait un avantage et améliorerait le dispositif. Il suggère dès lors de s'en tenir, en l'occurrence, au droit commun.

Article 8

L'article 8 prévoit la possibilité pour le directeur de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA d'accorder, pour des raisons exceptionnelles dûment motivées, une dispense d'une ou de plusieurs matières ainsi que des examens y relatifs.

² Voir à titre d'exemple le règlement grand-ducal du 25 juin 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 de l'administration judiciaire (Mém. A - n° 481 du 30 juin 2021).

Le Conseil d'État attire à cet égard l'attention des auteurs sur le fait que le caractère obligatoire de la présence aux formations dispensées dans le cadre de la formation spéciale ainsi que les dispenses de la participation à une ou plusieurs formations de même que les absences lors d'une formation sont déjà couverts, sous l'angle de l'admissibilité à l'examen qui clôture la formation spéciale, par l'article 18 du règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018. Ce dispositif constitue, depuis son entrée en vigueur, le droit commun en la matière. Le paragraphe 2 dudit article 18 prévoit ainsi 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 relève par ailleurs que ce dispositif ne comporte pas la possibilité de dispenser le fonctionnaire des examens relatifs à la formation spéciale. Par conséquent, il suggère aux auteurs 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 remplacer l'article sous revue par la disposition suivante :

« **Art. 8.** 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 ».

Au cas où les auteurs du projet de règlement grand-ducal décideraient de maintenir le système des examens partiels, il conviendrait de compléter le dispositif auquel le Conseil d'État suggère de se référer par des dispositions tenant compte de cette spécificité du dispositif en vigueur au niveau de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

Article 9

Le Conseil d'État constate que le texte sous revue omet de préciser, et ceci à l'instar du règlement grand-ducal précité du 28 juillet 2017 qu'il vise à remplacer, la durée de la formation spéciale pour les différents groupes de traitement visés. L'article sous revue se limite en effet à arrêter les matières, le nombre maximal de points, les heures d'examen et le nombre de questions par matière et par examen, mais ne fournit pas de précision quant au nombre d'heures de cours que les candidats doivent suivre par matière, et à préciser, à l'alinéa 4, que « [l]e volume de la matière ainsi que le degré de difficulté des questions sont en relation directe avec les différents groupes de traitement ».

Dans ce contexte, le Conseil d'État rappelle que l'article 6, paragraphe 3, alinéa 2, de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique, qui constitue l'un des fondements légaux du projet de règlement grand-ducal sous revue, prévoit que « [...] 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 ». Il découle de la disposition précitée qu'il appartient au pouvoir réglementaire de déterminer, pour chaque administration concernée, le nombre d'heures exact de la formation spéciale, la durée minimale de la formation étant d'ores et déjà déterminée dans la loi.

Par conséquent, le Conseil d'État demande aux auteurs de préciser la durée exacte de la formation spéciale pour chaque groupe de traitement. À défaut d'être complétée par la précision précitée, la disposition sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution (article 102 de la Constitution révisée).

À l'alinéa 4, le Conseil d'État s'interroge sur la plus-value de la deuxième phrase. Il semble en effet superfluetatoire de préciser que les candidats dont le programme est réduit sont dispensés d'assister aux cours relatifs aux sujets qui ne font pas partie de leur programme. Par conséquent, la disposition en question pourrait être omise. Cette observation vaut également pour l'article 17.

Le Conseil d'État constate encore que les tableaux qui font partie intégrante de l'article 9 mélangent pour les groupes de traitement A1 et A2, sous-groupe administratif et sous-groupe scientifique et technique, les matières examinées et la rédaction d'un mémoire qui constitue une façon de sanctionner une partie des connaissances acquises par le candidat, le mémoire consistant en un travail d'analyse et de recherche sur un sujet en relation avec les attributions de la division ou du service affectation du fonctionnaire stagiaire. Les modalités de rédaction du mémoire devraient être traitées entièrement en dehors des tableaux qui reprennent les matières d'examen.

Le Conseil d'État renvoie enfin à ses considérations générales en relation avec la structuration du dispositif.

Articles 10 à 13

L'article 10 a trait aux conditions de réussite aux examens partiels qui constituent une spécificité du dispositif proposé en l'occurrence.

En ce qui concerne les conditions de réussite à l'examen de fin de formation spéciale proprement dit, qui sont déterminées aux articles 11 et 13, le Conseil d'État rappelle que celles-ci sont déterminées à suffisance à l'article 19 du règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018³.

³ « **Art. 19.** (1) Le 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.

(2) A réussi à l'examen de fin de formation spéciale le stagiaire qui a obtenu au moins les deux tiers du nombre total des points pouvant être obtenus dans le cadre de cet examen et une note suffisante dans chacune des épreuves de l'examen de fin de formation spéciale.

(3) A échoué à l'examen de fin de formation spéciale le stagiaire 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 épreuve de l'examen de fin de formation spéciale.

(4) Est ajourné à une épreuve de l'examen de fin de formation spéciale le stagiaire 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 l'épreuve de l'examen de fin de formation spéciale concernée.

(5) A échoué à l'examen de fin de formation spéciale le stagiaire qui n'a pas obtenu une note suffisante dans la matière dans laquelle il a été ajourné.

(6) Un échec à l'examen de fin de formation spéciale entraîne pour le stagiaire la possibilité de se présenter une seconde fois à cet examen.

Ainsi, à l'article 11, les alinéas 1^{er} à 4, 6 et 7, sont à supprimer, car redondants par rapport aux dispositions du règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018 dont l'application est à mentionner conformément à la proposition de texte formulée à l'endroit de l'article 8.

Les dispositions des articles 12 et 13 qui ne font que reprendre, dans leur substance et avec des modifications mineures, des dispositions relatives aux modalités d'une éventuelle non-participation d'un candidat à l'examen et les conditions de l'échec à l'examen de fin de stage en formation spéciale prévues à l'article 19 du règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018 sont également à supprimer.

Articles 14 et 15

Sans observation.

Articles 16 à 20

Les articles 16 à 20 ont trait aux programmes et modalités de l'examen de promotion.

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et à ses observations formulées concernant la formation spéciale et visant la structuration du dispositif.

Article 21

L'alinéa dernier ne fait que rappeler 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.

Articles 22 à 25

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les termes « l'examen de fin de stage en formation spéciale » sont à remplacer par les termes « l'examen de fin de formation spéciale » aux endroits pertinents.

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates.

(7) Le fait pour le stagiaire de ne pas se présenter une seconde fois à l'examen de fin de formation spéciale ou de subir un deuxième échec à l'examen de fin de formation spéciale est éliminatoire.

(8) Lorsque le stagiaire est absent lors d'une épreuve de l'examen de fin de formation spéciale, il est tenu de transmettre au chef d'administration dont relève le stagiaire, au plus tard le jour ouvrable suivant, un certificat indiquant la raison dûment justifiée de son absence. Le chef d'administration l'inscrit à une nouvelle épreuve de l'examen de fin de formation spéciale de la formation concernée. À défaut de certificat indiquant la raison dûment justifiée d'absence présenté dans le délai imparti, le stagiaire obtient d'office seulement 1 point pour cette épreuve de l'examen de fin de formation spéciale. »

Aux tableaux, le recours à la rédaction de parties de texte en caractères gras est à écarter.

Préambule

En ce qui concerne le fondement légal, 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 premier et deuxième visas sont à reformuler comme suit :

« Vu la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, 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 troisième visa relatif à l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Intitulé

Il est suggéré de reformuler l'intitulé du projet de règlement grand-ducal comme suit :

« **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 fonctionnaires auprès de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA** ».

Article 5

À l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire « L'examen de fin de formation spéciale et l'examen de promotion ont lieu devant une commission [...] ».

Article 22

À l'intitulé du règlement grand-ducal en question, il y a lieu d'écrire « L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA » avec une lettre initiale « a » majuscule, ceci suite à l'entrée en vigueur de la loi du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ».

Les termes « avec effet au 1^{er} septembre 2023 » peuvent être supprimés car superfétatoires au regard de l'article 24 qui prévoit l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal en projet sous avis au 1^{er} septembre 2023.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 29 juin 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz