

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 au statut de fonctionnaire ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès de la Direction de l'aviation civile

Avis du Conseil d'État

(11 juin 2024)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 26 septembre 2023 par le Premier ministre, ministre d'État, du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

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

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État en date du 31 octobre 2023.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis vise à remplacer le règlement grand-ducal du 27 juillet 2003 déterminant, pour les stagiaires de la carrière supérieure de l'attaché de Gouvernement et de l'ingénieur, ainsi que de la carrière moyenne du rédacteur et de l'ingénieur-technicien auprès de la Direction de l'Aviation Civile, les conditions d'admission et de nomination ainsi que les modalités de la partie de l'examen de fin de stage à organiser par l'administration précitée en exécution de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique.

Il a pour objet de fixer les matières de la formation spéciale ainsi que les modalités de l'examen de fin de formation spéciale et de l'examen de promotion des fonctionnaires stagiaires et fonctionnaires de la Direction de l'aviation civile, ci-après « DAC ». Il trouve son fondement légal notamment à l'article 6, paragraphe 3, de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique, qui prévoit que « [...] les programmes de formation spéciale ainsi que l'appréciation des épreuves sont déterminés pour chaque administration par règlement grand-ducal », ainsi qu'aux articles 2 et 5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État qui précisent que « [d]es règlements grand-ducaux fixent les conditions et formalités à remplir par les postulants au stage, les modalités du stage [...] ainsi que le programme [...] de l'examen de fin de stage [...] » (article 2, paragraphe 3, alinéa 12) et que « [l]es formalités à remplir par les candidats à l'examen de promotion ainsi

que le programme de l'examen sont déterminés pour chaque administration par règlement grand-ducal » (article 5, paragraphe 4). Enfin, l'article 19, paragraphe 3, de la loi modifiée du 19 mai 1999 ayant pour objet a) de réglementer l'accès au marché de l'assistance en escale à l'aéroport de Luxembourg, b) de créer un cadre réglementaire dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, et c) d'instituer une Direction de l'Aviation Civile dispose que « [s]ans préjudice des conditions générales d'admission au service de l'État, et pour autant qu'elles ne sont pas fixées par la présente loi, les conditions particulières d'admission au stage, de nomination et d'avancement du personnel de la Direction sont fixées par voie de règlement grand-ducal ».

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution qui érige le statut des fonctionnaires en matière réservée à la loi. La formation des agents de l'État relève ainsi d'une matière réservée à la loi. Les règlements grand-ducaux pris dans une matière réservée ne se conçoivent que dans le cadre prédéfini de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution. Dans cette perspective, le Conseil d'État estime qu'il faudra faire figurer dans la loi les éléments essentiels de la matière, parmi lesquels figurent notamment les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation, les conditions de participation et de réussite à ladite formation, ainsi que certains principes applicables au fonctionnement des commissions d'examen. Il reviendra à cet aspect du dispositif à l'occasion de l'examen des articles.

Le Conseil d'État relève que des dispositions touchant à ces principes figurent, à l'heure actuelle, en partie, dans 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'État¹ ainsi que dans le 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'État². Le projet de règlement grand-ducal sous avis se réfère d'ailleurs à ces deux règlements grand-ducaux au niveau de son article 3. Or, au vu du caractère essentiel de ces dispositions, celles-ci devront être transférées dans la loi afin de satisfaire aux exigences qui découlent des articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution.³

La base légale risque ainsi d'être jugée non conforme aux exigences de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, et, partant, de cesser ses effets en vertu de l'article 112, paragraphe 8, de la Constitution, ce qui pourrait entraîner, par ricochet, l'inapplicabilité des articles 1^{er}, paragraphe 3, et 2 à 5 du dispositif réglementaire sous avis en vertu de l'article 102 de la Constitution. Ce n'est que sous réserve de cette observation que le Conseil d'État procède à l'examen desdits articles.⁴

¹ <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/1984/04/13/n7/consolide/20200908>

² <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2018/10/31/a1199/consolide/20200908>

³ [Avis du Conseil d'État du 23 janvier 2024 concernant le 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 au statut de fonctionnaire de l'État ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès de l'Office national de l'enfance \(n° CE 61.523\)](#)

⁴ [Avis du Conseil d'État du 27 février 2024 concernant le projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 55 de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions en fixant les modalités de la formation professionnelle spéciale des fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises en matière d'armes et munitions, et déterminant les données auxquelles ces fonctionnaires ont accès dans l'exercice de leurs missions en relation avec les armes et munitions \(n° CE 61.564\).](#)

Enfin, le Conseil d'État constate que le dispositif proposé lui semble, sur un certain nombre de points, moins développé que les dispositifs en matière de formation spéciale au sujet desquels il a eu l'occasion d'émettre un avis. Le Conseil d'État reviendra à ce constat lors de son examen des articles.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

L'article 1^{er} traite des aspects organisationnels de la formation spéciale et l'article 2 a pour objet de déterminer le contenu de la formation spéciale des fonctionnaires stagiaires, qui est le même pour toutes les catégories de traitement.

Concernant l'article 1^{er}, paragraphe 3, première phrase, ainsi que l'article 2 du projet sous avis, et tel que relevé à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'État insiste sur l'insertion des exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation spéciale dans la loi, seul le contenu détaillé des formations et épreuves pouvant quant à lui être déterminé au niveau du règlement grand-ducal.

Pour ce qui est de l'article 1^{er}, paragraphe 3, deuxième phrase, disposition d'après laquelle le temps de formation est considéré comme période d'activité de service, le Conseil d'État estime qu'il s'agit d'une disposition qui relève des principes qui touchent aux droits des fonctionnaires et qui constitue de ce fait un élément essentiel qui devrait figurer, ici encore, au niveau de la loi en vertu des articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution.

Au vu de ce qui précède, les dispositions précitées risquent d'encourir, par ricochet, la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Le Conseil d'État relève encore à titre subsidiaire que, contrairement au règlement grand-ducal précité du 27 juillet 2003, le règlement grand-ducal en projet n'opère pas de distinction entre les différentes catégories de traitement pour ce qui concerne le volume et le programme de la formation spéciale. Cette approche diffère ainsi de celle suivie à l'heure actuelle par l'administration concernée. Le commentaire de l'article n'offre pas d'explications à cet égard. Le Conseil d'État constate que l'approche varie selon les administrations, les unes organisant la formation spéciale autour des catégories de traitement, d'autres choisissant le groupe de traitement comme pivot du dispositif retenu. En définitive, la question qui se pose est celle de la nécessaire différenciation entre les fonctionnaires de l'administration selon leurs besoins de formation. En l'occurrence, les auteurs du projet de règlement grand-ducal semblent avoir fait le pari de l'uniformisation, choix dont le Conseil d'État prend acte.

Le paragraphe 4 prévoit que la présence aux cours est obligatoire et qu'elle donne lieu à l'établissement d'une attestation de présence. En cas d'autoapprentissage, les stagiaires « effectuent une déclaration de présence ». Hormis le fait que le terme de « déclaration de présence » semble inapproprié au Conseil d'État en vue de la certification des thématiques couvertes par

l'autoapprentissage, le Conseil d'État estime encore qu'il y aurait lieu de prévoir un dispositif destiné à sanctionner la non-présence aux cours. Normalement, et pour que le système développe sa pleine efficacité, l'absence devrait être sanctionnée par un refus d'admission à l'examen⁵. Un tel dispositif devra figurer au niveau de la loi pour respecter le prescrit des articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution.

Article 3

La disposition sous revue a trait à l'organisation et aux modalités de l'examen de fin de formation spéciale et renvoie, dans son paragraphe 1^{er}, au 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.

Les paragraphes 2 à 4 précisent les modalités de l'examen de fin de formation spéciale qui se compose d'une épreuve écrite et, pour la catégorie de traitement A, groupes de traitement A1 et A2, de la rédaction et de la présentation orale d'un mémoire. Le Conseil d'État note que l'épreuve écrite est l'unique épreuve à laquelle les candidats doivent se soumettre et qu'elle portera sur les attributions de la Direction de l'aviation civile et sur la législation relative au domaine de l'aviation civile, ainsi que sur la partie III du programme de la formation spéciale qui a trait à des thématiques spécifiques au domaine de compétence du fonctionnaire stagiaire. L'épreuve sera dès lors axée, du moins en partie, sur le domaine de travail de chaque candidat. En revanche, la partie du programme de la formation spéciale qui a trait à l'organisation de la Direction de l'aviation civile et aux « principes généraux » ne semble devoir faire l'objet d'aucun contrôle.

Le Conseil d'État estime pour sa part que toutes les matières devraient en principe faire l'objet d'une évaluation, quelles qu'en soient en définitive les modalités.

Le paragraphe 5 renvoie 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'État⁶

⁵ Voir à titre d'exemples :

*Art. 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 [[Code-Recueil Fonction publique \(p. 701\)](#)]

*[Règlement grand-ducal modifié 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](#)

⁶ **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.

pour ce qui concerne l'appréciation de la réussite ou de l'échec à l'examen de fin de formation spéciale.

Le Conseil d'État rappelle sur ce point les observations formulées au niveau des considérations générales du présent avis concernant la nécessité de prévoir au niveau de la loi un cadre comportant les principes applicables aux commissions d'examen et au déroulement des épreuves ainsi que les conditions de réussite et le processus de décision de la commission.

Partant, la disposition sous avis risque d'encourir, par ricochet, la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Le Conseil d'État constate encore que la référence aux dispositions du règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018 n'englobe pas son article 20 qui a trait au fonctionnement et aux modalités de délibération de la commission d'examen. Ainsi, la seule disposition traitant de cette matière sera celle figurant à l'article 5 du règlement grand-ducal précité du 13 avril 1984. Ici encore, le Conseil d'État estime que le dispositif aurait avantage à être plus étoffé⁷.

Articles 4 et 5

Les articles sous examen ont trait à l'organisation, aux modalités et à l'appréciation des résultats de l'examen de promotion.

À l'instar de ce que le Conseil d'État a relevé au sujet de la formation spéciale, les principes applicables aux commissions d'examen et au déroulement des épreuves ainsi que les conditions de réussite et le processus de décision de la commission sont à insérer dans la loi. Au vu de ce qui précède, les articles sous revue risquent d'encourir, par ricochet, la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Par ailleurs, le Conseil d'État tient à relever qu'à l'article 5, paragraphe 4, qui vise le cas où un fonctionnaire ne participe pas, pour un motif valable, à la session d'examen de promotion à laquelle il s'est inscrit, il est fait référence à des « matières pour lesquelles il a été valablement

(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.

(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.

⁷ Voir à titre d'exemples :

*Art. 5. du [règlement grand-ducal du 29 août 2023 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 et la promotion du personnel](#) (Mém. A n° 573 du 8 septembre 2023)

*Règlement grand-ducal modifié 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 (précité)

dispensé ». Or, le projet sous avis ne prévoit aucune hypothèse ni aucune procédure de dispense. En tout état de cause, les éventuelles dispenses de certaines formations et des examens correspondants constituent au même titre que les conditions d'admissibilité et de réussite aux examens des éléments essentiels qui sont à faire figurer au niveau de la loi en vertu des articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution.

Le Conseil d'État relève enfin que le projet sous avis ne prévoit pas, contrairement aux autres textes consacrés à la formation spéciale des fonctionnaires qu'il a eu l'occasion d'examiner⁸, de formation spécifique à la promotion, mais uniquement un examen de promotion qui porte sur les mêmes matières que celles prévues dans le cadre de la formation spéciale des fonctionnaires stagiaires, ce dont le Conseil d'État prend acte.

Articles 6 à 8

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 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 fonctionnaires stagiaires~~, ainsi que de l'examen de promotion des ~~différentes catégories de traitement~~ fonctionnaires auprès de la Direction de l'aviation civile ».

Préambule

Au deuxième visa, et 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.

Le quatrième visa relatif à la fiche financière est à supprimer.

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.

⁸ Voir à titre d'exemples :

*Art. 6. et suiv. du règlement grand-ducal du 29 août 2023 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 et la promotion du personnel (précité)

*Règlement grand-ducal modifié 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 (précité)

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, il y a lieu de supprimer le terme « la » après le terme « ci-après ».

Au paragraphe 4, première phrase, le Conseil d'État relève que, pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Article 3

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, il convient d'ajouter les termes « de traitement » après le terme « groupes ».

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 1^o, il y a lieu de rédiger le terme « partie » au pluriel.

Article 7

À l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État relève que le terme « chapitre » prend une minuscule et signale que lorsqu'on se réfère au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « chapitre 1^{er} ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 11 juin 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes