

Projet de règlement grand-ducal

portant fixation du programme de l'examen de promotion des pompiers professionnels du cadre moyen et du cadre de base du Corps grand-ducal d'incendie et de secours

Avis du Conseil d'État

(28 novembre 2023)

Par dépêche du 31 mars 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 de l'Intérieur.

Le texte du projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact. Une fiche financière n'était pas jointe au dossier. À l'exposé des motifs, il est toutefois précisé que le présent projet de règlement n'a pas d'impact sur le budget de l'État.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ont été communiqués au Conseil d'État en date des 8 mai et 31 juillet 2023.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous revue vise à déterminer le programme et les conditions de réussite de l'examen de promotion du cadre moyen et du cadre de base des pompiers professionnels du Corps grand-ducal d'incendie et de secours. Il trouve son fondement légal à l'article 5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État qui prévoit notamment 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 ».

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du texte en projet sur le nouvel article 50, paragraphe 3, de la Constitution qui a érigé le statut des fonctionnaires en matière réservée à la loi. Comme le Conseil d'État l'avait noté dans ses avis du 6 juin et du 14 juillet 2023 relatifs au projet de loi sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise¹, l'examen de promotion, qui constitue une matière qui relève du statut, doit être traité comme une matière

¹ Projet de loi sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et modifiant : 1° la loi modifiée communale du 13 décembre 1988 ; 2° la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix et des opérations de prévention, ainsi que de gestion de crise ; 3° la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et service de l'État ; 4° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État (doc. parl. n° 7880).

réservée à la loi². Dans cette perspective, le Conseil d'État estime qu'il faudra tout d'abord faire figurer dans la loi le contenu essentiel des épreuves de l'examen de promotion, le détail des épreuves pouvant être relégué à un règlement grand-ducal. Ensuite, les conditions de réussite audit examen de même que les conséquences de la non-participation du candidat à une ou plusieurs des épreuves de la session d'examen, mais également les parties du dispositif qui touchent aux droits et obligations des fonctionnaires, comme la double correction des épreuves, l'anonymat des copies d'examen ou encore la constitution de commissions d'examen neutres et impartiales, le statut de l'observateur et le processus de décision des commissions d'examen constituent des éléments essentiels du dispositif et devront à ce titre figurer dans la loi, soit sous la forme d'un chapitre distinct de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, soit dans une loi dont l'objet principal serait précisément de régler l'organisation des examens. 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'État. Or, au vu du caractère essentiel de ces dispositions, celles-ci devront être transférées dans la loi afin de satisfaire au prescrit de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution.

Au préambule du texte en projet figure encore la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours. Le Conseil d'État estime que la loi en question ne constitue toutefois pas le fondement légal du présent règlement grand-ducal en projet. Il rappelle, à cet égard, que dans les matières réservées à la loi, le pouvoir réglementaire est d'attribution et non pas spontané, ce qui implique l'existence d'une disposition légale particulière qui prévoit expressément la faculté du Grand-Duc de prendre des règlements. Or, la loi précitée du 27 mars 2018 ne comporte pas une telle disposition particulière. Partant, la mention de la loi précitée du 27 mars 2018 est à omettre.

² Dans son avis du 6 juin 2023 relatif au projet de loi sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise, le Conseil d'État avait souligné ce qui suit :

« L'article 50 prévoit que les examens de promotion auxquels doivent se présenter les agents relevant de certaines carrières militaires sont des examens de classement et déterminent l'ancienneté. Dans leur commentaire, les auteurs du projet de loi expliquent qu'ils ont fait le choix de consacrer une sous-section à l'examen de promotion, vu que le recours à un règlement grand-ducal pour régler l'ensemble de la matière a été jugé non conforme aux principes de la Constitution qui régissent les matières réservées à la loi. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec cette approche. [...] Les articles 52 et 53 reproduisent, dans leur substance, les dispositions du droit commun de la Fonction publique en matière de conditions de réussite à l'examen de promotion. Les auteurs du projet de loi expliquent avoir fait le choix de couvrir l'entièreté de la matière par le biais de la loi, ceci pour écarter tout risque de non-conformité avec les dispositions de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Le Conseil d'État relève qu'une telle approche est par ailleurs de nature à permettre de garantir la conformité du dispositif par rapport aux exigences qui découleront de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée. Il est renvoyé sur ce point aux considérations générales développées en introduction au présent avis. Le Conseil d'État note cependant que le dispositif sous revue relatif aux conditions de réussite à l'examen de promotion omet de régler certains aspects du dispositif, et ce contrairement à d'autres textes en la matière. Les lacunes en question ne sauraient être comblées par le biais du règlement grand-ducal prévu à l'article 51 du projet de loi, les conditions de réussite étant à déterminer dans le projet de loi sous avis.

Dans son avis complémentaire du 14 juillet 2023 relatif au projet de loi sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise, le Conseil d'État avait encore relevé ce qui suit :

« À l'article 62, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, compte tenu du fait que la matière traitée constitue une matière réservée à la loi, de limiter le champ du règlement grand-ducal aux modalités des examens de promotion en supprimant les termes « les conditions ».

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} définit le champ d'application du projet de règlement grand-ducal sous examen. Le Conseil d'État relève que la référence aux articles 51 à 53 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours est à adapter pour ne viser que les articles 52³ et 53⁴ de la même loi étant donné que l'article 51⁵ vise spécifiquement les pompiers professionnels du cadre supérieur auxquels le texte sous revue n'est pas censé s'appliquer.

³ Art. 52. (1) En fonction de leur qualification et du profil de l'emploi concerné, les agents du cadre moyen relèvent de la catégorie de traitement B, groupe de traitement B1, prévu par l'article 11 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 et ils sont soumis, en ce qui concerne la fixation de leur traitement, aux dispositions applicables aux sous-groupes de traitement figurant à l'article 12, paragraphe 3, lettres a), b) et c) 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. Toutefois, les conditions d'avancement et de promotion relatives à l'accomplissement d'une formation continue y prévues ne leur sont pas applicables pour ce qui est de l'accès au niveau supérieur. Pour ces agents, l'accès au niveau supérieur est subordonné à la condition de remplir les conditions d'exercice correspondant à l'emploi au niveau du commandement des opérations de secours telles que définies dans le règlement grand-ducal prévu à l'article 74. Ces agents exercent les fonctions de sous-officier pompier au niveau général, ainsi que celles de sous-officier pompier dirigeant, lorsqu'ils sont classés à un grade du niveau supérieur.

(2) Le nombre des pompiers professionnels du cadre moyen ne peut pas dépasser douze pour cent de l'effectif total des pompiers professionnels.

⁴ Art. 53. (1) Les agents du cadre de base relèvent de la catégorie de traitement C, groupe de traitement C1, prévus par l'article 11 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 et ils sont soumis en ce qui concerne la fixation de leur traitement aux dispositions applicables aux sous-groupes de traitement figurant à l'article 12, paragraphe 4, lettres a) et b) de cette même loi.

Toutefois, les conditions d'avancement et de promotion relatives à l'accomplissement d'une formation continue y prévues ne leur sont pas applicables pour ce qui est de l'accès au niveau supérieur. Pour ces agents, l'accès au niveau supérieur est subordonné à la condition de remplir les conditions d'exercice correspondant à l'emploi au niveau du commandement des opérations de secours telles que définies dans le règlement grand-ducal prévu à l'article 74.

Ces agents exercent les fonctions de pompier au niveau général, ainsi que celles de pompier dirigeant, lorsqu'ils sont classés à un grade du niveau supérieur.

(2) Les dispositions de l'article 4, paragraphe 1er de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'État à un groupe d'indemnité supérieur au sien ne s'appliquent pas aux agents du cadre visé par le présent article.

⁵ Art. 51. (1) En fonction de leur qualification et du profil de l'emploi concerné, les agents du cadre supérieur relèvent de la catégorie de traitement A, groupes de traitement A1 ou A2, prévus par l'article 11 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.

Les pompiers professionnels du cadre supérieur appartenant au groupe de traitement A1 sont soumis, en ce qui concerne la fixation de leur traitement, aux dispositions applicables aux sous-groupes de traitement figurant à l'article 12, paragraphe 1er, lettres a), b) et c) 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.

Toutefois, les conditions d'avancement et de promotion relatives à l'accomplissement d'une formation continue y prévues ne leur sont pas applicables pour ce qui est de l'accès au niveau supérieur. Pour ces agents, l'accès au niveau supérieur est subordonné à la condition de remplir les conditions d'exercice correspondant à l'emploi au niveau du commandement des opérations de secours telles que définies dans le règlement grand-ducal prévu à l'article 74.

Ces agents exercent les fonctions d'officier pompier divisionnaire au niveau général, ainsi que celles d'officier pompier divisionnaire dirigeant, lorsqu'ils sont classés à un grade du niveau supérieur.

Les pompiers professionnels du cadre supérieur appartenant au groupe de traitement A2 sont soumis, en ce qui concerne la fixation de leur traitement, aux dispositions figurant à l'article 12, paragraphe 2 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.

Toutefois, les conditions d'avancement et de promotion relatives à l'accomplissement d'une formation continue y prévues ne leur sont pas applicables pour ce qui est de l'accès au niveau supérieur. Pour ces agents, l'accès au niveau supérieur est subordonné à la condition de remplir les conditions d'exercice correspondant à l'emploi au

Articles 2 et 3

L'article 2 détermine les matières de l'examen de promotion du groupe de traitement B1 ainsi que les modalités du travail de promotion. Tel que relevé aux considérations générales, le Conseil d'État estime qu'il faudra faire figurer dans la loi le contenu essentiel des épreuves de l'examen de promotion afin de satisfaire au prescrit de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution. Cette observation vaut également pour l'article 3.

La précision selon laquelle l'examen porte sur un total de 360 points figurant à chaque fois au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, des deux articles n'ajoute rien à la substance du dispositif et peut être omise.

En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 2, qui a trait aux modalités de présentation et d'évaluation du travail de promotion, le Conseil d'État estime que des dispositions telles que celles prévues à l'alinéa 5 relatif à la double correction du travail devront également être transférées dans la loi.

Au vu de ce qui précède, l'article 2, paragraphes 1^{er} et 2, alinéa 5, ainsi que l'article 3 risquent d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Enfin, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal sur le fait que les alinéas 2 et 7 de l'article 2, paragraphe 2, sont contradictoires en ce que l'alinéa 2 prévoit que la date de la présentation orale du travail de promotion est communiquée par la commission d'examen, tandis que, d'après l'alinéa 7, c'est le président de la commission qui fixe la date à laquelle le candidat présentera « une défense orale de son travail de promotion ».

Article 4

L'article détermine les conditions de réussite à l'examen de promotion. En renvoyant aux observations formulées à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'État relève que les dispositions sous revue constituent des éléments essentiels d'une matière réservée à la loi et doivent, à ce titre, figurer dans la loi. Par conséquent, l'article sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Il note, par ailleurs, que les paragraphes 4 et 5 ne font que rappeler les dispositions d'ores et déjà prévues à l'article 5, paragraphe 3, de la loi précitée du 16 avril 1979⁶.

niveau du commandement des opérations de secours telles que définies dans le règlement grand-ducal prévu à l'article 74.

Ces agents exercent les fonctions d'officier pompier au niveau général, ainsi que celles d'officier pompier dirigeant, lorsqu'ils sont classés à un grade du niveau supérieur.

(2) Le nombre des pompiers professionnels du cadre supérieur ne peut pas dépasser huit pour cent de l'effectif total des pompiers professionnels.

⁶ Art. 5. [...]3. Le fonctionnaire qui a subi un échec à l'examen de promotion peut se présenter une nouvelle fois à l'examen.

En cas de second échec, le candidat peut se présenter une dernière fois à l'examen de promotion après un délai minimum de cinq ans et à condition d'avoir suivi une formation spéciale à l'Institut National d'Administration Publique ou auprès d'un autre organisme de formation reconnu par le ministre. [...]

Article 5

L'alinéa 1^{er} précise que les examens de promotion sont organisés conformément aux dispositions du règlement grand-ducal précité du 13 avril 1984. Le Conseil d'État renvoie sur ce point aux observations formulées au niveau des considérations générales du présent avis concernant la nécessité de prévoir un cadre légal comportant les éléments essentiels applicables aux commissions d'examen et au déroulement des épreuves.

Les alinéas 2 et 3 règlent le cas de figure de la non-participation d'un candidat à une ou plusieurs épreuves de la session d'examen. Ces dispositions sont, au même titre que les conditions de réussite prévues à l'article 4, à insérer au niveau de la loi.

L'article sous revue risque, par conséquent, d'encourir, en l'occurrence, la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Article 6

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

À partir du 1^{er} juillet 2023, les textes à soumettre à la signature du Grand-Duc sont adaptés en remplaçant les pronoms possessifs qui visent le Grand-Duc par l'article défini correspondant, afin d'écrire au préambule « Le Conseil d'État entendu ; » ainsi que « Sur le rapport du/de la Ministre [...], et après délibération du Gouvernement en conseil ; » et à la formule exécutoire « Le ministre ayant [compétence ministérielle] dans ses attributions ».

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 promotion des pompiers professionnels du cadre moyen et du cadre de base du Corps grand-ducal d'incendie et de secours ».

Préambule

Au fondement légal, 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 deuxième visa est partant à compléter dans ce sens.

Au quatrième visa, le Conseil d'État relève que, comme l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises n'est pas prescrit par un texte hiérarchiquement supérieur, il n'est pas nécessaire de le mentionner au préambule. Il pourrait en effet être déduit à tort d'une telle mention au

préambule que les autorités seraient formellement obligées de procéder à la consultation du Syvicol lors d'une modification ultérieure.

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 2^o, il est relevé que les nombres s'écrivent en toutes lettres, de sorte qu'il convient d'écrire « (deux mises en situation) ». Cette observation vaut également pour l'article 3, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, points 2^o et 4^o.

Article 3

À l'alinéa 1^{er}, le numéro de paragraphe est à omettre comme étant superfétatoire.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 28 novembre 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Patrick Santer