

Projet de règlement grand-ducal

fixant les modalités d'organisation 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 des examens de promotion des différentes catégories de traitement auprès de l'Observatoire national de la santé

Avis du Conseil d'État

(11 mars 2025)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 19 juillet 2024, par le Premier ministre, du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de la Santé et de la Sécurité sociale.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière et 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 21 octobre 2024.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de fixer les matières de la formation spéciale, de l'examen de fin de formation spéciale et de l'examen de promotion ainsi que les modalités d'organisation de l'examen de fin de formation spéciale et de l'examen de promotion auprès de l'Observatoire national de la santé créé par la loi du 2 mars 2021.

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).

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 et les examens auxquels ils doivent se soumettre pendant leur carrière relèvent 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 encore 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 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'État. Le projet de règlement grand-ducal sous avis se réfère d'ailleurs à ces deux règlements grand-ducaux. 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.

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.

Le Conseil d'État voudrait clore ses considérations générales en attirant l'attention sur la structure du texte proposé. En principe, les textes réglant la formation spéciale pendant le stage, la formation en vue de l'examen de promotion et l'organisation des examens afférents suivent un ordre bien établi qui commence par la définition des matières enseignées au niveau de la formation spéciale et les examens qui sanctionnent cette formation, pour enchaîner avec les formations que le candidat qui se présente à l'examen de promotion doit suivre et les modalités de l'examen auquel il doit se soumettre. En l'occurrence, cette structuration se trouve inversée ce qui n'augmente pas nécessairement la lisibilité du texte proposé. Dans la même perspective, le Conseil d'État note que les auteurs du projet de règlement grand-ducal ont encore choisi de se départir sur un certain nombre de points de la ligne suivie par une majorité, sinon la totalité des administrations, en vue de la définition des mesures en relation avec la matière traitée par le texte sous avis.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

L'article 1^{er} a trait aux modalités d'organisation de l'examen de fin de formation spéciale et de l'examen de promotion. Il renvoie, en son alinéa 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.

L'article 2, alinéa 1^{er}, renvoie au 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 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 aux examens et le processus de décision de la commission.

Articles 3 à 6

Les articles 3 à 6 sous examen ont trait à l'organisation 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.

En ce qui concerne l'article 4, le Conseil d'État note par ailleurs que la disposition en question ne fait que rappeler les dispositions d'ores et déjà prévues à l'article 5, paragraphe 3, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

Par ailleurs, le Conseil d'État tient à relever qu'à l'article 5, alinéa 2, 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 dispensé ». Or, le projet sous avis ne prévoit aucune hypothèse ni aucune procédure de dispense (la procédure de dispense prévue à l'article 8 du projet de règlement s'appliquant à la seule formation spéciale). 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.

En ce qui concerne la formulation du texte, il convient de se référer aux alinéas 2 et 3 de l'article 5 au candidat qui est, ou bien n'est pas considéré « comme ayant échoué à l'examen de promotion ».

Article 7

Sans observation.

Article 8

L'article 8 prévoit que la présence aux cours de la formation spéciale est obligatoire et détermine les cas de figure de dispense. Le Conseil d'État rappelle ses observations formulées à l'endroit de l'examen des articles 3 à 6 et souligne que les dispenses de certaines formations 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.

Article 9

D'après l'article 9, le temps de formation est considéré comme période d'activité de service. Aux yeux du Conseil d'État, il s'agit en l'occurrence 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.

Article 10

L'article 10 a pour objet de déterminer le contenu de la formation spéciale et des examens afférents des fonctionnaires stagiaires, contenu qui est le même pour toutes les catégories de traitement. Comme 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 et de l'examen correspondant dans la loi, seul le contenu détaillé des formations et épreuves pouvant quant à lui être déterminé au niveau du règlement grand-ducal.

En ce qui concerne la formulation de l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État estime qu'il est erroné de préciser que « l'examen sanctionnant la fin de formation spéciale comporte des matières sanctionnées par une épreuve écrite et des matières certifiées par une attestation de présence ». Il découle du texte sous revue que l'examen de fin de formation spéciale portera uniquement sur certaines matières qui seront enseignées dans le cadre de la formation spéciale alors que d'autres matières ne seront pas sanctionnées à travers une épreuve, mais conditionneront l'admissibilité à l'examen de fin de formation spéciale. La participation obligatoire aux formations est d'ailleurs expressément prévue à l'article 8. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État estime qu'il convient d'omettre le bout de phrase précité.

Le Conseil d'État relève encore à titre subsidiaire que 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. 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.

Articles 11 à 13

Les articles sous revue déterminent le programme de l'examen de promotion en fonction des catégories de traitement visées. Il renvoie sur ce point aux observations formulées à l'endroit de l'article 10 au sujet du contenu de la formation spéciale et de l'examen de fin de formation spéciale.

Le Conseil d'État relève en outre 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'examiner¹, de formation spécifique à la promotion, mais uniquement un examen de promotion qui porte sur « la législation et la réglementation générales de l'administration et la législation et la réglementation spécifiques relatives au domaine d'activité et aux attributions du candidat ».

Article 14

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Il n'y a pas lieu de rédiger des parties de texte en caractères italiques.

Intitulé

Le Conseil d'État demande 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 d'organisation 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 des examens de promotion des fonctionnaires ~~des différentes catégories de traitement~~ auprès de l'Observatoire national de la santé ».

Préambule

Au premier 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.

¹ 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).

Chapitre 2

À l'intitulé du chapitre sous revue, il y a lieu d'écrire « fonctionnaires stagiaires », sans trait d'union.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 11 mars 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes