

Projet de règlement grand-ducal

fixant :

- 1° 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 des groupes des différentes catégories de traitement ;**
- 2° les modalités des examens de promotion des fonctionnaires des différentes catégories de traitement auprès de l'Administration d'évaluation et de contrôle de l'assurance dépendance**

Avis du Conseil d'État

(11 mars 2025)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 2 octobre 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 10 décembre 2024.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis définit les modalités et les matières de l'examen de fin de formation spéciale des fonctionnaires stagiaires ainsi que de l'examen de promotion des fonctionnaires de l'Administration d'évaluation et de contrôle de l'assurance dépendance. Il remplace les divers règlements grand-ducaux qui régissent à l'heure actuelle cette matière.

Le texte 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 au niveau de ses articles 6 et 10. 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 de la quasi-totalité 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.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 3

Les articles sous examen ont pour objet de déterminer le volume et le contenu de la formation spéciale des fonctionnaires stagiaires des différentes catégories et groupes de traitement en service auprès de l'Administration d'évaluation et de contrôle de l'assurance dépendance. Par ailleurs, ils définissent les modalités de certification et de sanction des différentes formations.

Le Conseil d'État relève deux particularités du dispositif proposé. Ainsi, le contenu et le volume de la formation spéciale sont identiques pour tous les groupes de traitement à l'exception de la rédaction d'un travail de réflexion qui est limité aux groupes de traitement A1 et A2. Il s'agit là d'une particularité, vu que, dans la plupart des cas, les formations sont adaptées en fonction du groupe de traitement. Par ailleurs, l'accompagnement de la

rédaction du travail de réflexion est compté dans le volume de la formation et certifié par une attestation de présence.

D'une façon plus générale, 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.

Les dispositions sous revue risquent, pour les motifs développés au niveau des considérations générales, d'encourir, par ricochet, la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Article 4

L'article 4 traite des aspects organisationnels de la formation spéciale.

Pour ce qui est du paragraphe 3, 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. La disposition en question risque partant d'encourir, par ricochet, la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Article 5

La disposition sous revue a trait aux conditions d'admissibilité à l'examen de fin de formation spéciale, parmi lesquelles figure la présence obligatoire aux formations, ainsi qu'à la possibilité d'introduire une demande de dispense de la fréquentation de certains cours de formation. Le Conseil d'État relève en outre que les conditions d'admissibilité à l'examen de fin de formation spéciale et les possibilités de dispense de la fréquentation des formations sont d'ores et déjà prévues par l'article 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, auquel il est renvoyé à l'article 6 du projet de règlement grand-ducal sous avis, de sorte que l'article sous revue est, en tout état de cause, à omettre comme étant superfétatoire.

Par ailleurs, la matière traitée par l'article sous revue comporte des éléments essentiels à faire figurer au niveau de la loi en vertu des articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution, de sorte que l'article 5 risque dès lors d'encourir, par ricochet, la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Article 6

L'article sous examen renvoie aux articles 18 à 20¹ du règlement grand-ducal modifié du 31 octobre 2018 portant organisation de la formation

¹ « Art. 18.

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, prévoyant les conditions d'admissibilité aux

(1) Est admissible à l'examen de fin de formation spéciale, le stagiaire qui a suivi l'intégralité des formations de la formation spéciale prévues.

(2) Par dérogation au paragraphe 1er, 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.

(3) L'admissibilité à l'examen de fin de formation spéciale peut être prononcée, même si le stagiaire n'a pas encore passé l'examen de fin de formation générale à l'Institut.

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.

(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.

Art. 20.

(1) Une commission d'examen au sens du règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1984 déterminant la procédure des commissions d'examen du concours d'admission au stage, de l'examen de fin de stage et de l'examen de promotion dans les administrations et services de l'État est instituée par le chef d'administration ou d'établissement public dont relève le stagiaire.

(2) La commission d'examen détermine le déroulement des épreuves de l'examen de fin de formation spéciale.

(3) Pour chaque stagiaire, la commission d'examen arrête le nombre total de points obtenus dans les différentes épreuves de l'examen de fin de formation spéciale.

(4) Sur base du nombre total de points obtenus par le stagiaire dans toutes les épreuves de l'examen de fin de formation spéciale, la commission d'examen prononce soit la réussite, soit l'ajournement, soit l'échec du stagiaire pour l'examen de fin de formation spéciale.

Un procès-verbal est dressé, qui renseigne :

1° le nombre total de points pouvant être obtenus par chaque stagiaire pour chaque épreuve de l'examen de fin de formation spéciale,

2° le nombre de points obtenus par chaque stagiaire pour chaque épreuve de l'examen de fin de formation spéciale,

3° le nombre total de points pouvant être obtenus par chaque stagiaire dans le cadre de l'examen de fin de formation spéciale

4° le nombre total des points obtenus par chaque stagiaire dans le cadre de l'examen de fin de formation spéciale, et

5° pour chaque stagiaire le prononcé de la commission d'examen concernant la réussite, l'ajournement ou l'échec à l'examen de fin de formation spéciale.

Ce procès-verbal est signé par au moins la moitié des membres de la commission d'examen présents.

(5) Les points obtenus dans chacune des épreuves de l'examen de fin de formation spéciale et le prononcé de la commission d'examen concernant la réussite, l'ajournement ou l'échec y relatif sont communiqués au stagiaire, à son patron de stage et au délégué à la formation de l'administration ou de l'établissement public concerné, et sont insérés par le patron de stage au carnet de stage du stagiaire. »

examens de fin de formation spéciale, les cas de dispenses de la participation à une ou plusieurs formations, les conditions de réussite auxdits examens et l'institution de la commission d'examen.

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.

Articles 7 et 8

Les dispositions sous revue ont trait au volume et au contenu de la formation préparant à l'examen de promotion, ainsi qu'au programme de l'examen.

D'après le tableau figurant à l'article 7, paragraphe 1^{er}, le programme de l'examen de promotion du groupe de traitement B1 comporte « un rapport de service à rédiger avant l'examen partie écrite ». Le Conseil d'État ne comprend pas pourquoi le rapport de service ne sera pas rédigé lors de l'examen comme tel est le cas pour l'examen de promotion du groupe de traitement C1 (article 8). Le seul fait que, dans le deuxième cas, le rapport ne fera pas l'objet d'une présentation orale ne saurait justifier cette différence. L'article 7, paragraphe 2, précise ensuite que l'examen est écrit et oral et que l'épreuve pratique consiste dans la présentation d'un rapport de service suivi d'une discussion avec la commission d'examen. Le Conseil d'État estime que la formulation du paragraphe 2 induit en erreur dans la mesure où elle ne permet pas de faire la part entre ce qui relève de la partie écrite et ce qui relève de la partie orale de l'examen. Il suggère dès lors d'omettre le paragraphe 2, le tableau figurant au paragraphe 1^{er} étant suffisamment explicite en ce qui concerne la répartition entre l'écrit et l'oral. Le cas échéant, la précision afférente pourrait être apportée directement aux différentes rubriques du tableau.

D'une façon plus générale, et à l'instar de ce que le Conseil d'État a relevé au sujet de la formation spéciale, les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation sont à faire figurer dans la loi, seul le contenu détaillé des formations et épreuves pouvant quant à lui être déterminé au niveau du règlement grand-ducal, de sorte que les articles sous examen risquent d'encourir, par ricochet, la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Article 9

L'article 9 traite des aspects organisationnels de la formation de préparation à l'examen de promotion.

Pour les mêmes raisons que celles énoncées à l'endroit de l'article 4, le paragraphe 3 de la disposition sous revue, aux termes duquel le temps de présence passé dans les cours de formation en vue de l'examen de promotion est considéré en tant que période d'activité de service, risque d'encourir, par ricochet, la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Article 10

La disposition sous revue a trait aux conditions d'admission à l'examen de promotion et aux modalités de son organisation et se réfère à cet effet au règlement grand-ducal précité du 13 avril 1984.

Le Conseil d'État renvoie à ses développements figurant à l'endroit des considérations générales.

Article 11

L'article sous examen a trait aux conditions de réussite à l'examen de promotion. Il reprend à cet effet des dispositions figurant dans bon nombre d'autres textes reprenant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale et de l'examen de promotion dans différentes administrations de l'État.

Pour les mêmes raisons que celles évoquées à l'endroit des considérations générales et à l'article 6, la disposition sous revue risque d'encourir, par ricochet, la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Articles 12 et 13

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les deux-points entre le numéro de chapitre et l'intitulé de chapitre sont à remplacer par un trait d'union. À titre d'exemple, l'intitulé du chapitre 1^{er} se lira comme suit :

« Chapitre 1^{er} – Formation spéciale et examen de fin de formation spéciale des fonctionnaires stagiaires de l'Administration d'évaluation et de contrôle de l'assurance dépendance ».

Conformément à la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, il convient de préciser à chaque occurrence, dans l'ordre, la catégorie de traitement, le groupe de traitement et, le cas échéant, le sous-groupe de traitement. À titre d'exemple, il convient d'écrire à l'article 1^{er} :

« Art. 1^{er}. Formation spéciale des fonctionnaires stagiaires de la catégorie de traitement A, des groupes de traitement A1 et A2

Pour les fonctionnaires stagiaires de la catégorie de traitement A, ~~des~~ groupes de traitement A1 et A2, la formation spéciale [...]. »

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 tout état de cause, les énumérations sont à éviter dans les intitulés, sauf s'il s'agit d'indiquer les différents actes que le dispositif vise à modifier.

Les intitulés comportant des énumérations compliquent en effet la lecture des textes qui les citeront. Il convient dès lors de conférer au règlement en projet sous revue l'intitulé suivant :

« ~~Projet de règlement grand-ducal fixant 1° 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 des groupes des différentes catégories de traitement ; 2° les modalités ainsi que des l'examen de promotion des fonctionnaires des différentes catégories de traitement auprès de l'Administration d'évaluation et de contrôle de l'assurance dépendance~~ ».

Préambule

Aux premier et deuxième visas, il convient d'ajouter une virgule avant les termes « et notamment ».

Au troisième 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.

Toujours au cinquième visa, le Conseil d'État relève que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement, de sorte qu'il convient d'écrire « Chambre des fonctionnaires et employés publics ».

Article 1^{er}

À l'intitulé de la partie II, le Conseil d'État suggère d'écrire « Matières sanctionnées par ~~les épreuves d'~~ un examen ~~de fin de formation spéciale~~ ». Cette observation vaut également pour les articles 2 et 3.

Article 2

À la première phrase, il convient d'ajouter une virgule après les termes « groupe de traitement B1 ».

Article 7

Au paragraphe 1^{er}, dans le tableau, ligne a), colonne « Contenu de la formation », il y a lieu de remplacer la virgule après les termes « de l'assurance accident » par le terme « et ». Cette observation vaut également pour l'article 8, paragraphe 1^{er}, dans le tableau, ligne a), colonne « Contenu et durée de la formation ».

Au paragraphe 1^{er}, dans le tableau, ligne b), colonne « Contenu de la formation », le Conseil d'État relève qu'il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en écrivant « Loi modifiée du 19 juin 1998 portant introduction d'une assurance dépendance ». Cette observation vaut également pour l'article 8, paragraphe 1^{er}, dans le tableau, ligne b), colonne « Contenu et durée de la formation ».

Article 8

Au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, et à l'instar du libellé repris à l'article 7, paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, il convient d'ajouter les termes « et de la formation y relative » après les termes « l'examen de promotion ».

Toujours au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, il y a lieu d'ajouter une virgule après les termes « sous-groupe administratif ».

Au paragraphe 1^{er}, au tableau, à l'intitulé de la troisième colonne, il convient d'écrire « Contenu ~~et durée~~ de la formation ».

Chapitre 3

L'intitulé du chapitre 3 est à reformuler comme suit :
« Chapitre 3 – Dispositions abrogatoires et finales ».

Article 12

Étant donné qu'il s'agit d'abroger plusieurs actes, il convient de les citer sous la forme d'une énumération, en utilisant la numérotation 1^o, 2^o, 3^o, ... Après le premier tiret, le terme « et » *in fine* est à remplacer par un point-virgule.

Article 13

Le Conseil d'État relève que, s'il n'est pas obligatoire de munir les articles d'un intitulé, chaque article du dispositif doit être muni d'un intitulé propre s'il est recouru à un tel procédé, de sorte qu'il convient de conférer l'intitulé « Formule exécutoire » à l'article sous revue.

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