

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 62.211

N° dossier parl. : 8569

Projet de loi

portant fixation des conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examen-concours d'admission au stage dans les administrations de l'État

Avis du Conseil d'État

(19 décembre 2025)

En vertu de l'arrêté du 4 juillet 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Fonction publique.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck », une fiche financière ainsi qu'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 16 octobre 2025

Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique s'inscrit dans le processus d'amélioration continue de la politique de recrutement au sein de la fonction publique et vise, dans ce contexte, à adapter certaines modalités de l'examen-concours et à améliorer le dispositif relatif à la deuxième partie de l'examen, à savoir l'épreuve spéciale. Il tire ainsi les conclusions de la réforme de l'examen-concours entreprise en 2018.

Le projet de loi sous revue poursuit ensuite un second but en ce qu'il entend tenir compte des critiques formulées par le Conseil d'État dans son avis du 12 novembre 2024 relatif au projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les ministères et administrations de l'État¹, ci-après « projet de règlement grand-ducal n° 61.600 », que le Gouvernement avait initialement présenté pour traduire dans la réglementation les enseignements tirés de la réforme précitée de 2018. Le Conseil d'État y avait constaté que l'article 11 de la Constitution, aux termes duquel « la loi règle l'accès aux emplois publics », érigéait la matière traitée en matière réservée à la loi, de sorte qu'il y avait lieu de faire figurer dans la loi les éléments essentiels du dispositif, parmi lesquels figurent les conditions d'admission à l'examen-concours, les exigences minimales en

¹ Projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les ministères et administrations de l'État et 1^o modifiant le règlement grand-ducal modifié du 5 mars 2004 concernant la santé et la sécurité du travail et le contrôle médical dans la fonction publique ; et 2^o abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 30 septembre 2015 fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État (n° 61.600).

matière de volume et de contenu de l'examen ainsi que les conditions de participation et de réussite à l'examen visé. Le Conseil d'État constate que les auteurs du projet de loi ont choisi, en guise de réponse à ses critiques, de renoncer à mener à son terme la procédure en relation avec le projet de règlement grand-ducal précité et de transférer les dispositions réglementaires afférentes au niveau de la loi. Il ne reviendra en principe pas sur la substance du dispositif proposé dans la mesure où celui-ci reprend les dispositions du projet de règlement grand-ducal n° 61.600 et il se bornera à commenter, le cas échéant, les dispositions pour lesquelles les auteurs du projet de loi ont choisi de se départir du texte du projet de règlement grand-ducal. Pour le surplus, il renvoie à son avis précité du 12 novembre 2024.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

L'article 2 a trait à l'organisation de l'examen-concours et définit les deux parties qui le composent.

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État prend note des explications fournies au commentaire de l'article pour ce qui concerne l'abandon de l'organisation de sessions d'examen par année au profit d'une organisation plus flexible de l'examen en fonction des postes vacants publiés. La nouvelle approche se justifierait par le manque de place dans les locaux, un changement culturel nécessaire visant à « recentrer l'intérêt des candidats sur les postes spécifiques plutôt que sur l'obtention du simple statut de fonctionnaire de l'État », et finalement par les contraintes budgétaires auxquelles les organisateurs de l'examen-concours doivent faire face. Si les deux premiers arguments avancés par les auteurs du projet de loi sont de nature à le convaincre, le Conseil d'État a cependant des doutes que la nouvelle approche engendrera des économies budgétaires, et cela d'autant plus que les auteurs n'ont pas repris la possibilité d'organiser l'examen à distance qui figurait à l'article 2, paragraphe 3, du projet de règlement grand-ducal précité. Le Conseil d'État aura l'occasion de revenir à cet aspect du projet de loi lorsqu'il formulera ses observations concernant l'article 6 du projet de loi.

Toujours en ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État rappelle encore ses observations formulées dans son avis précité du 12 novembre 2024 concernant le passage correspondant du projet de règlement grand-ducal n° 61.600 :

« Le paragraphe 2 consacre une nouveauté par rapport au régime actuel en ce qu'il prévoit l'organisation d'une épreuve d'aptitude générale pour chaque poste publié, et non plus de deux ou trois sessions générales par an. Le Conseil d'État ne voit, pour sa part, pas l'avantage d'une telle approche axée sur le poste publié et ce d'autant plus que la philosophie change ensuite de nouveau lorsqu'il est prévu à l'article 10, paragraphe 1^{er}, que le candidat ayant réussi à l'épreuve d'aptitude générale dans un groupe de traitement est admissible de façon générale pour un poste publié dans ce même groupe de traitement pendant la durée d'un an. Il serait, selon le

Conseil d'État, suffisant d'augmenter le nombre de sessions générales pour permettre aux candidats de s'acquitter de l'obligation d'avoir passé l'épreuve d'aptitude générale au moment où ils s'intéressent à un poste précis. »

Le Conseil d'État note que le texte sous examen souffre du même écueil que celui du projet de règlement grand-ducal initialement présenté.

L'article sous revue n'appelle pas d'autre observation.

Articles 3 à 5

Sans observation.

Article 6

L'article 6 a trait au déroulement de l'épreuve d'aptitude générale.

Il reprend dans une très large mesure les dispositions du projet de règlement grand-ducal n° 61.600 qui avaient donné lieu à un certain nombre d'interrogations de la part du Conseil d'État en relation avec l'application des dispositions afférentes aux examens à distance. Le recours aux examens à distance ne semblant plus être d'actualité, ces interrogations deviennent sans objet.

Si les paragraphes 1^{er} et 3 sont plus ou moins clairement écrits dans une perspective requérant la présence physique du candidat dans les lieux où se déroule l'examen, les obligations mises à sa charge à travers le paragraphe 2 semblent encore inspirées de la possibilité d'organiser l'examen à distance figurant dans le texte du projet de règlement grand-ducal précité. Du moment où on peut partir de l'hypothèse que l'examen se déroulera dans un lieu et sur des ordinateurs mis à la disposition des candidats par l'administration, le fait d'imposer aux candidats de respecter des consignes relatives aux modalités de connexion et de sécurité pour accéder aux tests de l'épreuve d'aptitude générale n'a plus aucun sens. Le paragraphe 2 pourrait dès lors être supprimé sans nuire à la substance du dispositif.

Articles 7 à 9

Sans observation.

Article 10

Pour ce qui est du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant l'article 2, paragraphe 2, relatif à l'organisation de l'épreuve d'aptitude générale dans la perspective de l'accès à un poste vacant publié précis.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que l'article sous avis est adapté pour tenir compte de la proposition de reformulation mise en avant par le Conseil d'État dans son avis précité du 12 novembre 2024.

Enfin, il note que le dispositif qui était prévu à l'article 10, paragraphes 2 à 7, du projet de règlement grand-ducal n° 61.600 et qui

déterminait les critères sur la base desquels les administrations pouvaient effectuer une présélection n'est pas repris dans le projet de loi sous avis. Le commentaire est muet à ce sujet. Il appartiendra à chaque administration de motiver sa décision de refuser l'admission d'un candidat à l'épreuve spéciale. Cela dit, il aurait été indiqué, pour des raisons de transparence, que les auteurs du projet de loi justifient leur démarche sur ce point.

Le texte ne donne pas lieu à d'autres observations de la part du Conseil d'État.

Article 11

L'article sous avis reprend sous une forme modifiée la disposition de l'article 11 du projet de règlement grand-ducal n° 61.600. Le Conseil d'État note que l'alinéa 1^{er} est précisé en ce qu'il découle désormais clairement de la disposition sous examen que les résultats de tests passés par un candidat donné auprès d'autres administrations sont, sous certaines conditions, systématiquement transmis à l'administration qui organise une épreuve spéciale à laquelle le candidat en question participe.

Le Conseil d'État comprend qu'il s'agit de tests auxquels le candidat s'est soumis dans le cadre d'une épreuve spéciale auprès d'une autre administration. Pour clairement faire ressortir ce détail, le Conseil d'État suggère de reformuler la disposition comme suit :

« Pour une épreuve spéciale organisée par une administration en collaboration avec le ministre, conformément à l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, les résultats d'un candidat obtenus dans un ou plusieurs tests organisés par une autre administration dans le cadre d'une épreuve spéciale sont d'office pris en compte dans l'épreuve spéciale, à condition : [...] ».

Articles 12 et 13

En ce qui concerne les articles 12 et 13 consacrés respectivement au fonctionnement de la commission chargée de veiller au bon déroulement des examens (article 12) et aux observateurs qui sont à la disposition des candidats pour recueillir leurs éventuelles doléances (article 13), les auteurs ont repris, dans leur substance, les dispositions du projet de règlement grand-ducal n° 61.600.

S'ils ont suivi le Conseil d'État en modifiant la dénomination de la commission, ils n'ont cependant pas donné suite à ses observations concernant l'absence de pouvoirs réels dans le chef de la commission. Le Conseil d'État comprend qu'*in fine* la commission ne disposera pas de pouvoirs effectifs.

Le Conseil d'État note par ailleurs que les observateurs n'assisteront plus aux examens, et cela en raison de leur multiplication dans le sillage de la réorganisation des épreuves entreprise à travers le projet de loi. Parallèlement, la disposition figurant dans le projet de règlement grand-ducal n° 61.600 qui permettait à la commission de charger un observateur d'assister à une épreuve d'aptitude générale ou à une épreuve spéciale n'a pas été reprise dans le projet de loi sous avis. Le Conseil d'État, tout en reconnaissant qu'il sera matériellement impossible pour les observateurs d'être présents lors de toutes les épreuves, estime cependant que les

observateurs devraient avoir la possibilité d'assister aux épreuves de leur choix. Cette façon de procéder augmenterait leur indépendance et offrirait des garanties supplémentaires aux candidats.

Le Conseil d'État ne formule pas d'autre observation.

Article 14

L'article 14 a trait à la sélection et à l'affectation des candidats. Il tient compte d'un certain nombre d'observations formulées par le Conseil d'État dans son avis précité du 12 novembre 2024.

Le Conseil d'État rappelle encore que dans son avis précité du 12 novembre 2024, il avait noté que le texte proposé à l'époque prévoyait qu'il serait procédé à l'occupation du poste vacant en fonction du classement des candidats ayant réussi à l'épreuve spéciale respective, le même texte ne contenant cependant aucune précision concernant les modalités d'établissement du classement des candidats, de sorte que le dispositif risquait d'être source d'insécurité juridique. En réponse aux critiques du Conseil d'État, les auteurs ont abandonné la notion de « classement » et complété le dispositif par un certain nombre de critères en fonction desquels l'occupation du poste se fera.

Le Conseil d'État approuve cette façon de procéder tout en suggérant de préciser, au paragraphe 1^{er}, que l'occupation du poste vacant se fera « en fonction de l'adéquation entre le profil des compétences démontrées par les candidats et les exigences spécifiques du poste et des résultats aux épreuves des candidats ».

Article 15

La disposition transitoire figurant à l'article 15 a été reformulée conformément aux propositions du Conseil d'État mise en avant dans son avis précité du 12 novembre 2024 et ne donne plus lieu à des observations.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Pour l'introduction de formes abrégées, il est indiqué d'écrire « [...] », ~~ci-après dénommé(es)~~ ci-après « [...] », [...] », en faisant abstraction du terme « dénommé ».

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 ».

Intitulé

Il y a lieu d'écrire « examens-concours » au pluriel.

Article 4

Le Conseil d'État note que les auteurs du projet de loi ont repris, dans une large mesure, le dispositif du projet de règlement grand-ducal n°61.600 en supprimant toutefois la référence à la notion de « session ». Dans un souci de cohérence terminologique, il suggère d'opérer la même adaptation à l'article sous revue. Cette observation vaut également pour l'article 6, paragraphe 3, dernier alinéa.

Article 5

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, phrase liminaire, la virgule après le mot « si » est à remplacer par un deux-points.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, chaque élément se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Le mot « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire. Cette deuxième observation vaut également pour le paragraphe 2.

Article 7

Il convient de noter que chaque élément de l'énumération commence par une minuscule.

Article 11

A point 1°, la virgule avant le mot « ou » *in fine* est à remplacer par un point-virgule.

Article 14

Au paragraphe 2, alinéa 2, il convient d'écrire « Registre national des personnes physiques » et « Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 19 décembre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch