

**Projet de règlement grand-ducal**

**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, portant modification**

- 1° 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 ; et**
- 2° du règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 déterminant à l'Institut national d'administration publique 1. l'organisation de la commission de coordination, 2. la collaboration avec les administrations et établissements publics de l'État et 3. la collaboration avec le Ministère de l'Intérieur et les administrations et établissements publics des communes**

---

**Avis complémentaire du Conseil d'État**

(27 novembre 2018)

Par dépêche du 11 juin 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État d'amendements au projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaborés par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

Au texte desdits amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'un texte coordonné du projet de règlement grand-ducal sous avis intégrant les amendements gouvernementaux.

Un deuxième avis complémentaire de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 27 août 2018.

Par dépêche du 30 octobre 2018, le Gouvernement en conseil a déclaré dessaisir le Conseil d'État des amendements gouvernementaux susmentionnés et annoncé qu'il avait décidé de recourir à la procédure d'urgence pour l'adoption du projet de règlement en question, en motivant son choix comme suit : « Le recours à la procédure d'urgence est devenu nécessaire en vue de répondre aux besoins des administrations et de l'Institut national d'administration publique (INAP) de pouvoir déployer la nouvelle formation générale dans les meilleurs délais possibles. Actuellement, près de 700 stagiaires attendent leur formation générale à l'INAP. Cette situation commence à devenir intenable pour les administrations qui s'attendent à des indications précises concernant les prochaines sessions de formation. Le changement de régime, par ailleurs

très attendu par les administrations, aura en effet une incidence sur l'organisation de leur formation spéciale, ainsi que pour les stagiaires qui s'attendent à des précisions quant à l'obligation ou non de rédiger un mémoire de formation générale. »

Le Conseil d'État constate qu'à ce jour le projet de règlement grand-ducal sous revue n'a pas fait l'objet d'une publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Dans ces conditions, il donne son avis, étant donné par ailleurs qu'avant la réception de la dépêche précitée, il avait déjà été projeté de porter l'avis à l'ordre du jour de la séance plénière du 13 novembre 2018.

### **Considérations générales**

À travers les soixante-cinq amendements soumis au Conseil d'État, les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis procèdent à une refonte en profondeur du dispositif proposé. Concrètement, les amendements, dont l'orientation générale n'est pas commentée dans les documents soumis au Conseil d'État, ont pour objectif de :

- tenir compte des observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 30 mars 2018 relatif au projet de loi sous examen et critiquant notamment le rôle réservé au ministre dans la réglementation des matières couvertes par le texte sous revue et cela au détriment de l'intervention du Grand-Duc ;
- définir en détail la façon dont la formation pendant le stage pour les fonctionnaires stagiaires de l'État et des établissements publics de l'État ainsi que le cycle de formation de début de carrière des employés de l'État sera configurée et se déroulera au sein de l'Institut national d'administration publique, ci-après l'« Institut », le dispositif proposé étant de nouveau structuré de façon comparable à celui actuellement en place (définition des matières, distinction entre tronc commun obligatoire et matières au choix, proposition par l'Institut du programme détaillé et de la forme d'organisation de chaque formation et du nombre d'heures y associées) ;
- déterminer la procédure à suivre en matière d'examen de fin de formation spéciale ;
- aligner les dispositions concernant la formation de début de carrière des employés de l'État sur celles couvrant la formation des fonctionnaires pour tenir compte des amendements qui visent cette dernière formation ;
- affiner les dispositions transitoires.

Avant d'entamer l'examen des articles, le Conseil d'État a trois observations à caractère plus général à faire :

Il constate, tout d'abord, que la répartition des rôles entre le Grand-Duc et le ministre ne change qu'en surface. C'est en effet au ministre que reviendra toujours la tâche de détailler le contenu de certains pans de la formation dispensée à l'Institut, son pouvoir dans cette perspective restant plein et entier du moins pour les matières du tronc commun. Le Conseil d'État aura l'occasion de revenir sur cet aspect du projet de règlement grand-ducal sous revue à l'occasion de l'examen des amendements 3 et 5.

Le Conseil d'État regrette ensuite qu'il n'ait pas été profité de l'occasion pour fondre l'ensemble des réglementations qui couvrent la façon

de procéder en matière de formation spéciale des stagiaires fonctionnaires dans un dispositif unique. À l'avenir, ces aspects de la formation spéciale continueront en effet à être éparpillés sur trois dispositifs, à savoir le texte sous revue, le 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 et, enfin, les nombreux textes régissant la formation spéciale dans les différentes administrations de l'État. La multiplication de ces textes, et notamment de ceux régissant la formation spéciale dans les différentes administrations de l'État, comporte en effet, dans la mesure où ces textes ne se limitent pas à la définition des matières enseignées, mais comportent également des éléments procéduraux, un risque non négligeable de discordance des textes entre eux. Cette approche ne va d'ailleurs pas dans le sens d'une amélioration de l'accessibilité de la norme et de sa lisibilité.

Enfin, le Conseil d'État constate qu'en dépit des amendements qui lui sont soumis, le texte proposé continue à poser problème en ce qui concerne son agencement par rapport à sa base légale. Il renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'amendement 5. Le changement de paradigme en matière de formation pendant le stage proposé par les auteurs du projet de règlement grand-ducal devrait, de l'avis du Conseil d'État, être précédé d'une réforme du dispositif qui sert de fondement légal au projet et notamment des dispositions de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique.

## **Examen des amendements**

### Amendements 1<sup>er</sup> et 2

Dans le sillage des modifications apportées par les amendements à la structure du projet de règlement grand-ducal, les amendements sous revue modifient les intitulés de deux subdivisions du chapitre 1<sup>er</sup>. Ces amendements ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

### Amendement 3

En réponse aux critiques formulées par le Conseil d'État dans son avis précité, les auteurs du projet de règlement grand-ducal ont reformulé l'article 1<sup>er</sup> du projet de règlement grand-ducal et renoncé à leur approche initiale qui consistait à se limiter à définir quatre domaines de formation au niveau du futur règlement grand-ducal et à laisser au ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions la charge de définir le programme détaillé des domaines de formation générale et les modalités d'organisation des formations. L'article 1<sup>er</sup> du projet de règlement grand-ducal, dans sa nouvelle mouture, consacre ainsi l'actuel principe de la distinction entre « formations du tronc commun », obligatoires pour tous les stagiaires et « formations au choix » à déterminer par le chef d'administration pour chaque stagiaire.

Le Conseil d'État prend acte de ce changement d'approche qu'il aura toutefois l'occasion de commenter plus avant lors de l'examen de l'amendement 5.

#### Amendement 4

Sans observation.

#### Amendement 5

D'après le commentaire de l'amendement, celui-ci vise, compte tenu de ce qu'il est désormais prévu d'insérer les matières couvertes directement dans le règlement grand-ducal, à énumérer les matières en question qui sont obligatoires pour tous les stagiaires.

Le Conseil d'État note pour sa part que l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du futur règlement grand-ducal qui met en place le futur tronc commun se limite à reproduire les quatre domaines de formation qui figuraient dans le projet de règlement grand-ducal initial.

Le Conseil d'État constate encore que l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, fixe la durée totale des formations du tronc commun, obligatoires pour tous les stagiaires, à soixante heures. Cette disposition, qui n'est pas autrement commentée par les auteurs des amendements, engendre cependant des changements importants par rapport au dispositif actuellement en place.

Tout d'abord, cette disposition s'appliquera indistinctement et de façon uniforme à toutes les catégories et à tous les groupes et sous-groupes de traitement, là où la réglementation en place fait des distinctions. Le Conseil d'État renvoie à ce sujet à l'article 6 de la loi précitée du 15 juin 1999 ainsi qu'aux articles 2 et suivants du règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 déterminant l'organisation à l'Institut national d'administration publique de la division de la formation pendant le stage du personnel de l'État et des établissements publics de l'État ainsi que du cycle de formation de début de carrière pour les employés de l'État. Quelle sera l'approche du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions dans cette perspective, lorsqu'il sera appelé, comme le prévoit le texte soumis au Conseil d'État, à donner, sur proposition de la direction de l'Institut, et à travers son approbation de ces propositions, un contenu aux matières qui seront enseignées ? Le texte proposé ne permet pas de répondre à cette question.

Pour l'ensemble des catégories, groupes et sous-groupes de traitement, le nombre de soixante heures correspond ensuite à une diminution importante du poids des formations du tronc commun dans la formation générale, et cela tant en termes absolus qu'en termes relatifs, le total des heures à couvrir restant inchangé. Cette façon de procéder soulève, aux yeux du Conseil d'État, de nombreux problèmes, dont certains sont thématiques dans l'avis précité de la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Le Conseil d'État a plus particulièrement constaté que les quatre « matières » qui constituent l'armature du tronc commun – connaissances générales de l'État, droits et obligations des agents publics, principes de gestion publique et communication et compétences comportementales – dont le programme n'est pas connu à ce stade, vu que les auteurs du projet de règlement grand-ducal entendent toujours confier la tâche de la définition détaillée de ce programme au ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions, réapparaissent comme élément structurant sous la forme de domaines dans la liste des matières des formations au choix au sens des articles 4 et 25 du futur règlement grand-ducal qui figurera en annexe au texte sous revue. Or,

des éléments essentiels pour une formation de base du futur fonctionnaire figurent parmi ces formations au choix. Sans vouloir entrer dans le détail, le Conseil d'État voit mal des fonctionnaires assumer dans les meilleures conditions leurs missions et faire face à leurs responsabilités, sans avoir été introduits de façon approfondie à des sujets comme le droit administratif général, le droit constitutionnel, le droit de l'Union européenne, les marchés publics, les méthodes et techniques législatives, la responsabilité de l'État, la discipline dans la fonction publique, la protection des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel, le budget et la comptabilité de l'État, etc. Le Conseil d'État note, dans ce contexte, que le commentaire de l'amendement 6 précise que « le contenu des formations du tronc commun est censé être bref sans entrer dans les détails, tandis que le contenu des formations au choix peut être beaucoup plus détaillé et précis ». Cette configuration des programmes risque toutefois *in fine* de nuire à la qualité de la formation générale dispensée à l'Institut et cela au détriment des agents concernés, notamment lorsqu'ils voudront profiter des possibilités de mobilité entre administrations. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis de procéder à un rééquilibrage de la répartition des matières entre « tronc commun » et « matières au choix » et cela dans le sens d'une formation commune à tous les fonctionnaires à l'assise suffisamment large.

Les alinéas 3 et 4 de l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, prévoient que le ministre approuvera les propositions concernant le programme détaillé, la forme d'organisation et le nombre d'heures associées à la formation qui lui auront été soumises par l'Institut. En dehors du fait qu'il conviendrait de cerner avec plus de précision quel organe de l'Institut formulera les propositions, cette répartition des rôles entre l'Institut et le ministre n'est pas sans soulever des questionnements. Le Conseil d'État s'interroge tout d'abord sur la portée des attributions que les auteurs des amendements veulent conférer au ministre. D'après le commentaire de l'amendement, le ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions approuverait le programme détaillé des matières par règlement ministériel. Les auteurs de l'amendement voudraient-ils réintroduire en l'occurrence, par la voie incidente, le pouvoir du ministre de régler les détails de la matière ? Ce pouvoir ne pourra pas s'exercer de façon spontanée, mais devra être circonscrit avec toute la précision voulue. Il devra être conforme aux termes de l'article 76, alinéa 2, de la Constitution qui permet au Grand-Duc, dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4, de la Constitution et dans les cas qu'il détermine, de charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. Le Conseil d'État rappelle, dans ce contexte, que dans son avis précité du 30 mars 2018, il avait estimé, au regard de la formulation du texte de loi qui sert de base au projet de règlement grand-ducal sous revue, que le pouvoir éventuellement conféré au ministre ne saurait porter sur la fixation du programme détaillé ou encore le nombre d'heures associées à la formation, ces aspects étant à couvrir par le futur règlement grand-ducal.

Force est en tout cas de constater que, en dépit du changement de philosophie annoncé au niveau de l'amendement 3, l'approche des auteurs du projet de règlement grand-ducal, du moins en ce qui concerne les formations du tronc commun, n'a guère changé, de sorte que le Conseil d'État est amené à maintenir, sur ce point précis, les critiques qu'il avait formulées dans son avis précité sur base de l'article 76, alinéa 2, de la Constitution. Partant, la disposition sous avis reste exposée au risque

d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État relève encore que l'amendement 65 introduit une annexe dans laquelle sont énumérées, en détail, les matières des formations au choix à partir desquelles le chef d'administration pourra configurer une formation, pour ainsi dire, sur mesure que le personnel de son administration devra suivre. Rien n'empêcherait les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis de procéder de la même façon en ce qui concerne l'établissement d'une liste détaillée de matières pour le tronc commun, étant entendu qu'il conviendrait d'associer, au niveau du futur règlement grand-ducal, à chaque formation un nombre d'heures.

Les paragraphes 2 et 3 ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Le paragraphe 4 traite de l'absence du stagiaire aux cours présentiels. Le stagiaire devra présenter à l'Institut un certificat indiquant la raison dûment justifiée de son absence. Le Conseil d'État constate que la notion de certificat est utilisée mal à propos. Le terme de certificat renvoie à un tiers qui l'établit. Ce tiers n'est pas défini en l'occurrence. À défaut de certificat indiquant la raison de l'absence présenté dans le délai imparti ou de nouvelle inscription au cours, « le stagiaire est considéré comme ayant suivi intégralement la formation du tronc commun ». D'après le commentaire de l'amendement sous revue, le stagiaire est dans ce cas censé avoir assimilé le contenu de la formation manquée. Le Conseil d'État ne peut que marquer son étonnement face à une telle façon de procéder qui permettrait, en théorie, à un stagiaire de ne suivre aucune des formations du tronc commun et de se présenter quand même à l'examen de fin de stage. Il note encore que le texte ne prévoit pas de procédure pour juger du caractère justifié ou non de l'absence. Le Conseil d'État estime, pour sa part, que la non-participation non motivée à un cours du tronc commun, donc obligatoire, devrait être autrement sanctionnée. Il s'interroge encore sur l'interaction de la disposition sous revue avec celles de l'article 8 du futur règlement grand-ducal concernant la certification, par le chargé de direction de l'Institut, du nombre d'heures de formation suivies par le stagiaire et de l'article 21, toujours du futur règlement grand-ducal, qui fait intervenir le certificat du chargé de direction au niveau de la détermination de la réussite du stagiaire à l'examen de fin de stage. De l'avis du Conseil d'État, la seule sanction envisageable en l'occurrence serait l'exclusion de la participation à l'examen de fin de stage. Le Conseil d'État renvoie à l'examen des amendements 10 et 38. Le Conseil d'État estime enfin que le dispositif proposé n'est pas conforme aux textes régissant la matière des « dispenses de service », textes qui ont, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique, rang de loi. D'après ces textes, il appartient au chef d'administration de prendre les décisions en la matière. Le texte risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État propose aux auteurs des amendements de s'inspirer, dans un souci de cohérence, de la procédure prévue à l'article 7 du futur règlement grand-ducal relative aux demandes de dispense en laissant au chef d'administration le soin d'établir le certificat justifiant l'absence du stagiaire.

## Amendement 6

L'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, du futur règlement grand-ducal, tel qu'il ressort de l'amendement 6, renvoie à une annexe pour la détermination des formations au choix, formations qui sont catégorisées par domaine de formation, certains des domaines se recoupant d'ailleurs avec ce que les auteurs du projet de règlement grand-ducal qualifient désormais à l'article 3 du projet de règlement grand-ducal de matières du tronc commun. Il appartiendra au ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions d'arrêter le détail du programme pour chaque matière. Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'amendement 5. Il constate encore que les alinéas 2 et 3 sont la copie conforme des alinéas 3 et 4 de l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, du futur règlement grand-ducal. Ainsi, le ministre sera appelé à approuver un « programme détaillé » des formations. Or, les auteurs des amendements se proposent de procéder en l'occurrence d'une autre façon qu'en matière de formations du tronc commun en détaillant les matières des formations au choix dans une annexe. Une reprise pure et simple des termes de l'article 3 ne fait dès lors pas de sens. Pour ce qui est de la rédaction du texte, le Conseil d'État propose de remplacer, à la fin de l'alinéa 1<sup>er</sup>, les mots « en y faisant déduction » par les mots « déduction faite ».

Le paragraphe 2 de la même disposition ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Le paragraphe 3 instaure un dispositif définissant la façon dont les heures de formation suivies sont mises en compte. À l'alinéa 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État propose d'écrire que « le stagiaire doit avoir participé à l'ensemble des heures de formation ». Il renvoie encore à ses observations concernant les amendements 10, 13 et 38.

Pour ce qui est de la possibilité figurant au paragraphe 4 et consistant à assimiler des formations organisées par les administrations et établissements publics de l'État à des formations au choix dans les matières énumérées à l'annexe, le Conseil d'État aurait tendance à y voir une mesure supplémentaire qui risque de nuire à la nécessaire cohérence d'une formation générale qui est destinée à fournir à l'ensemble des fonctionnaires des connaissances de base communes suffisamment détaillées concernant le fonctionnement de l'État. Le Conseil d'État partage enfin les appréhensions formulées par la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans son avis précité concernant le risque de confusion entre formation générale et formation spéciale.

## Amendements 7 et 8

Sans observation.

## Amendement 9

Le texte proposé à travers l'amendement 9 permet de dispenser le stagiaire de la participation à une ou plusieurs formations du tronc commun ou d'un certain nombre d'heures de formation au choix. Le Conseil d'État note au passage que cette disposition, qui est inspirée de l'article 10 du règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 déterminant à l'Institut d'administration publique 1. l'organisation de la commission de

coordination, 2. la collaboration avec les administrations et établissements publics de l'État et 3. la collaboration avec le Ministère de l'Intérieur et les administrations et établissements publics des communes, ne prévoit pas une dispense de l'examen correspondant, et cela contrairement au texte de l'article 10 précité. Ce n'est qu'à l'article 10 du futur règlement grand-ducal, tel qu'il est reformulé par l'amendement 13, que la possibilité d'une dispense d'une ou de plusieurs épreuves de l'examen de fin de formation générale apparaît. Les auteurs des amendements n'expliquent pas autrement ce changement d'approche qui devrait permettre, à l'avenir, des dispenses des épreuves de l'examen de fin de stage non seulement par rapport à des formations pour lesquelles une dispense a été obtenue, mais des dispenses des épreuves de l'examen de fin de stage même dans le cas où la formation correspondante a été suivie. Le Conseil d'État ne formule pas d'autre observation.

#### Amendement 10

Le nouvel article 8 introduit par l'amendement 10 prévoit la certification, par le chargé de direction de l'Institut, du nombre d'heures de formation suivies par le stagiaire. Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'amendement 5. Il aura l'occasion de revenir au rôle joué par la certification en question lors de l'examen des amendements 13 et 38.

#### Amendements 11 et 12

Sans observation.

#### Amendement 13

Le paragraphe 1<sup>er</sup> du nouvel article 10 (article 6 initial) du futur règlement grand-ducal, tel que formulé à travers l'amendement, précise d'abord que l'examen de fin de formation générale sanctionne les formations du tronc commun et comprend pour chaque formation une épreuve d'examen écrite. Le Conseil d'État constate qu'à l'heure actuelle le cycle de formation long à l'Institut comporte pour l'ensemble des groupes de traitement, hormis le groupe de traitement A1, un tronc commun constitué de formations qui sont sanctionnées par un examen en fin de formation et de formations qui comportent un contrôle continu qui prend la forme d'examens partiels. L'obtention d'au moins la moitié du total des points dans les matières en question dispense l'agent concerné du contrôle des matières correspondant à l'examen théorique. Ce dispositif de contrôle continu ne figure plus dans le dispositif proposé. Par ailleurs, le nombre de formations sanctionnées par un examen formel est fortement diminué. La troisième forme de sanction qui est envisageable, à savoir la certification de la seule présence de l'agent concerné à la formation – il est renvoyé à l'amendement 10 –, prendra dès lors, à l'avenir beaucoup plus de place. En ce qui concerne les formations au choix, le Conseil d'État constate qu'elles ne seront pas sanctionnées par un examen ou par une évaluation sous une autre forme, de sorte que le chef d'administration ne sera pas en mesure de se faire une idée de l'utilité et de l'efficacité desdites formations. Ici encore, les auteurs des amendements n'expliquent pas ce changement, pourtant important, dans leur approche de la formation à l'Institut.

Ils profitent par contre du contexte pour noter que « la double correction n'est toujours pas retenue », pour ensuite justifier cette façon de procéder. Le Conseil d'État avait critiqué l'omission de la double correction dans ses considérations générales figurant dans son avis du 30 mars 2018. Les auteurs des amendements font essentiellement valoir le fait que la correction des examens de la formation générale « n'est pas faite par un collègue de travail, mais par des agents venant d'autres administrations ». Ils avancent ensuite le nombre plus important de copies à corriger au niveau de la formation générale par rapport à la formation spéciale et l'économie budgétaire qui résultera de la mesure proposée. Le Conseil d'État estime, pour sa part, que ces arguments ne sont pas convaincants et ne justifient pas l'abandon d'une garantie importante pour les stagiaires.

Le paragraphe 2 prévoit que l'inscription du stagiaire aux épreuves d'examen est faite par le chef d'administration ou son délégué ce qui, d'après le commentaire de l'amendement, « donne[rait] plus de flexibilité aux stagiaires et au chef d'administration, car le stagiaire n'est plus obligé de directement passer les épreuves après les formations ». Le Conseil d'État ne comprend pas l'utilité d'une telle mesure qui, à ses yeux, alourdirait inutilement l'organisation des examens et dont il ne voit pas l'intérêt immédiat pour le stagiaire.

Pour ce qui est du paragraphe 3, le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant l'amendement 9.

Le paragraphe 4 ne donne pas lieu à observation.

#### Amendement 14

Sans observation.

#### Amendement 15

L'amendement 15 reprend la substance de l'article 8 initial du projet de règlement grand-ducal, article qui a trait à l'interdiction de toute communication entre participants à un examen et à la sanction de cette interdiction.

Il est désormais précisé que l'interdiction vise la communication « entre les stagiaires ou les employés visés au chapitre 2 ». Les auteurs des amendements semblent ainsi vouloir viser la situation où des fonctionnaires stagiaires et des employés qui suivent leur formation de début de carrière participent ensemble à un même examen. Le Conseil d'État propose de remplacer la formulation choisie, qui revient d'ailleurs au niveau de l'article 32 du futur règlement grand-ducal, et d'écrire « entre les participants à l'épreuve ».

En ce qui concerne l'alinéa 2, le Conseil d'État propose de le reformuler comme suit :

« Le stagiaire qui contrevient à l'une de ces interdictions au cours d'une épreuve de l'examen de fin de formation générale est considéré comme ayant échoué à l'examen. »

### Amendement 16

L'amendement 16 reprend la substance de l'article 9 initial du projet de règlement grand-ducal concernant les conditions de réussite à l'examen de fin de formation générale, tout en restructurant la disposition en question conformément aux propositions faites par le Conseil d'État dans son avis du 30 mars 2018. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler concernant le principe de la disposition. Il propose toutefois de rédiger le paragraphe 3 comme suit :

« Le stagiaire qui a obtenu les deux tiers du nombre total des points pouvant être obtenus dans le cadre de l'examen de fin de formation générale, mais qui a obtenu une note insuffisante dans une des épreuves de l'examen, est ajourné pour l'épreuve en question. »

En ce qui concerne le nouveau paragraphe 7, qui règle la façon de procéder en cas d'absence du stagiaire lors d'une épreuve d'examen, le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant le certificat visé à l'article 3, paragraphe 4, du futur règlement grand-ducal (amendement 5) et le rôle du chef d'administration en matière de dispenses de service.

### Amendement 17

Sans observation.

### Amendements 18 à 25

Les amendements sous rubrique ont pour objet d'adapter sur un certain nombre de points le texte de l'article 10 initial qui devient le nouvel article 14. Cette disposition a trait à l'organisation de la commission d'examen. Les adaptations en question répondent, dans leur substance, aux observations formulées par le Conseil d'État et la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans leurs avis respectifs, de sorte que le Conseil d'État peut se dispenser de formuler des observations. Il note toutefois, au passage, que le renvoi opéré au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la disposition à la mise en place d'« d'une ou (de) plusieurs commissions d'examen » constitue à ses yeux un indice d'une possible uniformisation des matières et des contenus enseignés dans le tronc commun pour les agents relevant de différentes catégories, groupes et sous-groupes de traitement.

### Amendement 26

L'amendement 26 remplace l'article 11 initial, qui devient le nouvel article 15, par des dispositions détaillant les attributions du président de la commission d'examen, et cela notamment en ce qui concerne le choix des questions d'examen. Le Conseil d'État ne comprend pas pourquoi les auteurs des amendements comptent confier la charge d'établir un questionnaire pour les examens au président de la commission d'examen. Indépendamment du fait que le questionnaire sera établi à partir d'un catalogue de questions concernant la formation du tronc commun concernée, élaboré au préalable par la commission d'examen, le Conseil d'État estime que les chargés de cours sont les mieux à même de couvrir cette tâche. Le président risque par ailleurs de se retrouver dans une situation délicate, vu qu'il se pourrait qu'il soit également chargé de cours.

La dernière phrase du paragraphe 2, alinéa 2, et selon laquelle toute violation du secret des questions sélectionnées équivaut à une violation de l'article 11 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, est, de l'avis du Conseil d'État, superflue. Aux termes de l'article 11 en question « il est interdit au fonctionnaire de révéler les faits dont il a obtenu connaissance en raison de ses fonctions et qui auraient un caractère secret de par leur nature ou de par les prescriptions des supérieurs hiérarchiques ». Il est en effet évident que sont visées en l'occurrence des informations dont le caractère secret ne fait pas de doute, caractère secret qui est d'ailleurs souligné par la disposition proposée.

#### Amendement 27

Sans observation.

#### Amendements 28 à 31

Les amendements sous rubrique complètent sur un certain nombre de points le texte du nouvel article 16 (article 12 initial) pour préciser le déroulement des travaux de la commission d'examen. En ce qui concerne le texte du paragraphe 4 de l'article 16 selon lequel « la commission d'examen détermine le déroulement des épreuves de l'examen de fin de formation générale », le Conseil d'État estime qu'il n'a pas sa place dans une disposition qui a manifestement pour but d'encadrer les délibérations de la commission d'examen concernant les résultats des stagiaires. Il aurait sa place dans un article à part ou pourrait être inséré à l'article 15 qui, il est vrai, détermine les pouvoirs du président de la commission d'examen. Le Conseil d'État ne formule pas d'autre observation.

#### Amendement 32

Sans observation.

#### Amendements 33 à 36

Les amendements sous rubrique ont pour objectif de reformuler les dispositions traitant de l'examen de fin de formation spéciale.

Le Conseil d'État note que les dispositions afférentes contiennent quelques précisions par rapport au texte initial. Par ailleurs, les dispositions sont rapprochées de celles en vigueur pour l'examen de fin de formation générale.

Le Conseil d'État constate ensuite, comme le font les auteurs des amendements, que la commission d'examen de la formation spéciale reste soumise aux dispositions du règlement grand-ducal précité du 13 avril 1984. Le contexte de l'examen sanctionnant la formation spéciale s'écarterait en effet de façon importante de celui de l'examen qui se situe à l'issue de la formation générale. Ceci dit, le Conseil d'État est avis que rien ne s'oppose à l'intégration des éléments procéduraux figurant au règlement grand-ducal précité du 13 avril 1984 dans le texte sous revue pour ainsi disposer d'une réglementation cohérente et unique. Le Conseil d'État renvoie encore aux considérations générales exposées ci-avant concernant la concordance des règlements grand-ducaux récemment adoptés, ou encore en voie d'instance,

régissant la formation spéciale dans les administrations avec le texte sous revue.

Quant à l'amendement 35, le Conseil d'État se doit d'attirer l'attention des auteurs sur l'incohérence entre la disposition de l'article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement grand-ducal en projet qui prévoit que le maximum de points pouvant être attribués équivaut à 60, et les dispositions prévues dans certains règlements grand-ducaux relatifs à la formation spéciale. Il est renvoyé, à titre d'exemple, au règlement grand-ducal du 10 avril 2018 fixant les modalités d'organisation et les matières des examens de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive ainsi que des examens de promotion des différentes catégories de traitement auprès de la Direction de la santé qui prévoit des épreuves dont le maximum de points pouvant être attribués équivaut à 20 ou 100 points<sup>1</sup>.

#### Amendement 37

Sans observation.

#### Amendement 38

L'amendement 38 ajoute un certain nombre de détails au dispositif qui règle la façon de procéder de la commission de coordination qui fonctionne au sein de l'Institut. Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit des amendements 5 et 10.

D'après le commentaire de l'amendement sous revue, la façon de procéder devant la commission de coordination de l'Institut, qui se voit communiquer le certificat du chargé de direction prévu à l'article 8, document qui certifie le nombre d'heures suivies par le stagiaire, permettrait de ne pas prononcer la réussite à l'examen de fin de stage lorsque le stagiaire n'a pas suivi toutes les formations nécessaires. Ce certificat est destiné à informer les responsables de la formation du stagiaire du respect par celui-ci de ses obligations de formation en termes d'heures de formation suivies. Le Conseil d'État note que la réglementation actuellement en vigueur prévoit à l'article 18, paragraphe IV, alinéa 3, du règlement grand-ducal précité du 27 octobre 2000 qu'au cas où le stagiaire ne peut pas présenter l'intégralité des certificats de fréquentation, son résultat final est tenu en suspens jusqu'à la présentation de tous les certificats, et cela sans préjudice de l'application des dispositions de l'article 2, paragraphe 3, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État. La disposition sous revue ne reprend, quant à elle, pas avec la clarté du dispositif actuel la sanction du non-respect de l'obligation de formation. Le Conseil d'État estime par ailleurs qu'au cas où toutes les formations requises n'auraient pas été suivies, la sanction devrait être immédiate et se situer en amont dans le processus dès la fin de la période de formation générale au niveau de l'accès à l'examen qui clôture cette formation.

---

<sup>1</sup> Voir également, à ce sujet, le règlement grand-ducal du 28 juillet 2017 arrêtant les modalités, les programmes et les modalités d'appréciation des résultats des examens de fin de stage en formation spéciale et des examens de promotion à l'Administration de l'enregistrement et des domaines ou encore le règlement grand-ducal du 25 avril 2018 fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive auprès de l'Administration des services techniques de l'agriculture.

### Amendement 39

Sans observation.

### Amendements 40 à 48

Les amendements 40 à 48 ont pour objet d'organiser la formation de début de carrière des employés de l'État sur le même modèle que celui utilisé pour structurer la formation des fonctionnaires stagiaires. Dans cette perspective, les amendements sous rubrique trouvent leur pendant dans les amendements 3 à 10 et 13 touchant à la formation des fonctionnaires stagiaires. Les auteurs des amendements ont par ailleurs profité de l'occasion pour combler une lacune dans le texte du projet de règlement grand-ducal initial en précisant à l'article 16 initial, qui devient le nouvel article 22, que la formation de début de carrière à l'Institut est fixée à cent-vingt-huit heures.

Le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit des amendements précités touchant à la formation des fonctionnaires stagiaires.

### Amendements 49 et 50

Les amendements 49 et 50 ont trait au contrôle des connaissances dans le contexte de la formation de début de carrière pour les employés de l'État.

Le Conseil d'État constate, comme il l'avait fait dans son avis du 30 mars 2018, que les règles de réussite à la formation de début de carrière ne sont pas déterminées au niveau du futur règlement grand-ducal, mais figurent directement dans la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État et qu'elles sont, d'une façon générale, moins sévères que celles applicables aux fonctionnaires. Les textes proposés en l'occurrence, et plus précisément l'amendement 49 qui met en place un contrôle des connaissances pour les formations du tronc commun et dont le texte épouse étroitement les contours du texte correspondant applicable aux fonctionnaires stagiaires (article 6 initial devenant le nouvel article 10), tiennent ainsi compte du fait qu'il n'est pas nécessaire pour l'employé d'obtenir une note suffisante lors de chaque contrôle.

L'amendement 50 introduit les nouveaux articles 31 à 35 qui sont destinés à fixer les modalités selon lesquelles s'opère le contrôle des connaissances nécessaire pour sanctionner les formations du tronc commun. Le dispositif proposé qui prévoit, entre autres, l'instauration de commissions de contrôle des connaissances, est fortement inspiré des articles 7, 8, 10, 11 et 12 du projet de règlement grand-ducal initial, tels qu'ils sont reformulés à travers les amendements 14, 15 et 18 à 31 (et non les amendements 14, 15 et 16), tout en tenant compte de certaines spécificités du dispositif de formation applicable aux employés de l'État. Le Conseil d'État renvoie à ses observations faites à l'endroit des amendements précités touchant la formation des fonctionnaires stagiaires.

### Amendements 51 à 56

Sans observation.

### Amendement 57

L'amendement 57 règle en détail, à travers le libellé qui est donné au nouvel article 37 (article 23 initial) du projet de règlement grand-ducal, la façon de fonctionner de la commission de coordination de l'Institut lorsqu'elle met en compte les résultats du contrôle des connaissances et du rapport d'aptitude professionnelle. Le dispositif est ici encore directement inspiré de celui prévalant pour les fonctionnaires stagiaires (article 15 initial devenant le nouvel article 21, tel qu'il résulte de l'amendement 38). Les auteurs des amendements expliquent que, dans un souci de cohérence par rapport à la formation des fonctionnaires stagiaires, le texte prévoit une pondération égale pour le rapport d'aptitude professionnelle et le contrôle des connaissances. Le Conseil d'État constate, pour sa part, que le texte initial, tel qu'amendé par les amendements gouvernementaux du 3 novembre 2017, prévoit déjà que la commission de coordination de l'Institut procède à la mise en compte des résultats du contrôle des connaissances et du rapport d'aptitude professionnelle à raison de 50 pour cent chacun. Le Conseil d'État ne formule pas d'autre observation.

### Amendement 58

L'amendement 58 prévoit un nouveau chapitre 3 avec un seul article, à savoir le nouvel article 38 consacré aux relations entre l'Institut et les chargés de cours.

L'article 38 en question est constitué de deux paragraphes.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> réintroduit dans le corps du futur règlement grand-ducal une disposition qui figure dans la réglementation actuellement en vigueur, mais qui avait été omise dans le projet de règlement grand-ducal initial. La disposition en question définit les modalités de la représentation des chargés de cours dans les instances formant l'ossature de l'Institut. Le Conseil d'État ne formule pas d'observation.

Le paragraphe 2 couvre les modalités de la formation continue des chargés de cours, de leur évaluation et de leur éventuelle révocation par le ministre. Si ce texte correspond à la réglementation en vigueur, les auteurs des amendements, en mettant en avant des arguments de simplification administrative, retirent aux chargés de cours une garantie importante faisant à l'heure actuelle partie intégrante du processus aboutissant à la révocation, à savoir l'avis préalable de la commission administrative. Le Conseil d'État estime, pour sa part, que l'argument ainsi avancé à l'appui de la mesure proposée est particulièrement ténu. À défaut d'autres arguments, il propose de maintenir tel quel le dispositif actuellement en place qui est de nature à servir de filtre et à éviter des recours.

### Amendements 59 et 60

Sans observation.

### Amendement 61

L'amendement 61 a pour objet d'inclure dans le champ des dispositions transitoires également les employés qui ont commencé leur formation de début de carrière sous le régime du règlement grand-ducal

précité du 27 octobre 2000. Par ailleurs, le texte proposé vise la pleine prise en compte du nombre d'heures de formation suivies dans le cadre du régime actuellement en vigueur, ce qui répond à une suggestion formulée par le Conseil d'État dans son avis du 30 mars 2018.

Le Conseil d'État approuve la façon de procéder des auteurs des amendements, tout en attirant leur attention sur le fait que le texte devrait explicitement se référer dans la phrase introductive du nouvel article 42 du projet de règlement grand-ducal, ainsi qu'à chaque fois sous la lettre b) des points 1° et 2° du même article, au cycle de formation de début de carrière, la notion de « formation générale » se limitant en effet à une partie de la formation suivie par les fonctionnaires stagiaires.

#### Amendements 62 à 64

Sans observation.

#### Amendement 65

L'amendement 65 introduit une annexe qui prévoira les matières des formations au choix au sens des articles 4 et 25 du futur règlement grand-ducal. Le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant les amendements 5 et 6. Il estime, en outre, qu'il faudra associer à chaque formation un nombre d'heures.

### **Observations d'ordre légistique**

#### Observation générale

En ce qui concerne les énumérations, il y a lieu de rappeler que chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point final.

#### Amendement 5

À l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, dans sa teneur amendée, la désignation du membre du Gouvernement compétent devra se faire de la manière suivante :

« ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions ».

Cette observation vaut également pour l'article 40, point 2°, tel qu'il est amendé à travers l'amendement 60.

À l'article 3, paragraphe 4, il convient de remplacer la deuxième phrase par les deux phrases suivantes :

« Le chargé de direction de l'Institut, ci-après le « chargé de direction », en informe le chef de l'administration dont relève le stagiaire. Le chef d'administration informe le stagiaire de son droit de se réinscrire au cours. »

#### Amendement 6

À l'article 4 nouveau, paragraphe 1<sup>er</sup>, les termes « du présent règlement » sont à omettre, car superfétatoires.

À l'article 4 nouveau, paragraphe 3, il y a lieu de noter que lorsqu'il s'agit de « pour cent », les nombres s'expriment en chiffres. Partant, il convient d'écrire « 75 pour cent ». Il convient encore de remplacer les termes « au pourcentage précité à l'alinéa précédent, aucune heure de formation n'est prise en compte [...] » par les termes « au pourcentage visé à l'alinéa 2, la formation en question n'est pas prise en compte [...] ». Ces observations valent également pour l'article 25, paragraphe 3, sous l'amendement 43.

À l'article 4 nouveau, paragraphe 4, il convient d'écrire :

« La demande d'assimilation doit en outre être accompagnée d'une attestation émise par l'organisme ayant assuré la formation certifiant la participation du stagiaire à la formation en question. »

Cette proposition de texte vaut également pour l'article 25, paragraphe 4, sous l'amendement 43, les termes « du stagiaire » étant remplacés par les termes « de l'employé ».

#### Amendement 15

À l'article 12, première phrase, dans sa teneur amendée, le Conseil d'État préconise de remplacer les termes « avec le dehors » par les termes « avec l'extérieur ».

#### Amendement 33

Le Conseil d'État propose de remplacer dans le texte du nouvel article 17 du projet de règlement grand-ducal, tel qu'il ressort de l'amendement 33, les mots « par les administrations et établissements publics de l'État dont relève le stagiaire » par les mots « par l'administration ou l'établissement public de l'État dont relève le stagiaire ».

#### Amendement 34

À l'article 18 nouveau, alinéa 2, il convient d'insérer l'article défini « la » entre les termes « plusieurs formations de » et « formation spéciale ».

#### Amendement 38

À l'article 21, paragraphe 1<sup>er</sup>, tel qu'amendé, le Conseil d'État propose de supprimer les termes « du stagiaire » pour être superfétatoires.

#### Amendement 42

Le Conseil d'État renvoie à son observation relative à l'article 3, paragraphe 4, à l'endroit de l'amendement 5, et propose de formuler comme suit la deuxième phrase du paragraphe 4 du nouvel article 24 :

« Le chargé de direction en informe le chef de l'administration dont relève l'employé. Le chef d'administration informe l'employé de son droit de se réinscrire au cours. »

### Amendement 50

En ce qui concerne l'article 32 nouveau, paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit de l'amendement 15.

### Amendement 52

À l'article 36, paragraphe 1<sup>er</sup>, du futur règlement grand-ducal, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte visé, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Partant, il faut écrire :

« loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État ».

Cette observation vaut également pour l'article 37, paragraphe 1<sup>er</sup>, sous l'amendement 57.

### Amendement 60

À l'article 40, point 3<sup>o</sup>, du futur règlement grand-ducal, il convient d'écrire les termes « chapitre » et « titre » avec des lettres initiales minuscules et d'inverser le titre et le chapitre visés en écrivant « le titre II, chapitre I<sup>er</sup> est abrogé ».

### Amendement 61

Le Conseil d'État signale qu'il peut exceptionnellement être recouru à la formule « règlement précité du [...] » si, dans le dispositif, il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé, à condition toutefois que le dispositif ne comporte pas ou ne sera pas susceptible de comporter à l'avenir de référence à un acte de nature identique et ayant la même date. Ainsi, dans la mesure où le projet de règlement grand-ducal sous examen cite deux règlements datés du 27 octobre 2000, il convient de mentionner l'intitulé complet pour chacun des règlements. Au vu de l'observation qui précède, il convient de citer à l'article 42, points 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, du futur règlement grand-ducal, l'intitulé complet du règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 déterminant l'organisation à l'Institut national d'administration publique de la division de la formation pendant le stage du personnel de l'État et des établissements publics de l'État ainsi que du cycle de formation de début de carrière pour les employés de l'État.

### Amendement 63

À défaut de mentionner une date précise quant à l'entrée en vigueur du projet de règlement grand-ducal sous avis, l'article sous revue est sans objet et doit être supprimé pour être superfétatoire.

Au vu du commentaire de l'amendement sous examen, le Conseil d'État propose toutefois d'avoir recours à la formule consacrée en matière d'entrée en vigueur tout en laissant aux auteurs le choix de fixer la durée de la période à faire écouler avant la date de mise en vigueur souhaitée. Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État préconise de relibeller l'article 44 nouveau comme suit :

« **Art. 44.** Le présent règlement entre en vigueur le premier jour du [nième] mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Texte coordonné

En ce qui concerne la subdivision du chapitre 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État recommande de procéder à la restructuration dudit chapitre, étant donné que les sections 3 à 5 sont étroitement liées à la section 2 et sont dès lors à transformer en sous-sections 1<sup>re</sup> à 3 de la section 2. Partant, le chapitre 1<sup>er</sup> du projet de règlement grand-ducal sous avis est à restructurer comme suit :

« **Chapitre 1<sup>er</sup> – Organisation de la formation pendant le stage pour les fonctionnaires stagiaires de l'État et des établissements publics de l'État**

Section 1<sup>re</sup> – Formations organisées dans le cadre de la formation générale

Section 2 – Examen de fin de stage

Sous-section 1<sup>re</sup> – Examen de fin de formation générale

Sous-section 2 – Examen de fin de formation spéciale

Sous-section 3 – Mise en compte des résultats des deux parties de l'examen de fin de stage ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 27 novembre 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes