

**Projet de règlement grand-ducal**

**fixant les conditions de nomination définitive et de promotion des fonctionnaires des différentes catégories de traitement à l'Institut national de statistique et des études économiques et arrêtant les modalités d'appréciation des résultats des examens de fin de formation spéciale et des examens de promotion**

---

**Avis du Conseil d'État**

(21 mai 2019)

Par dépêche du 17 décembre 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Économie.

Le projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un document intitulé « exposé des motifs et commentaire des articles », d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que, à titre d'information, du projet de règlement ministériel d'exécution.

**Considérations générales**

Le projet de règlement grand-ducal sous avis fixe le programme de la formation spéciale et de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive des fonctionnaires stagiaires des différentes catégories de traitement auprès de l'Institut de formation de l'éducation nationale. En effet, conformément à l'article 6, paragraphe 3, de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique, « [...] les programmes de formation spéciale ainsi que l'appréciation des épreuves sont déterminés pour chaque administration par règlement grand-ducal. Ce règlement fixe également, pour les fonctionnaires visés à l'article 5 de la présente loi, la durée de la formation spéciale théorique qui ne peut pas être inférieure aux limites fixées ci-après :

- 90 heures pour les stagiaires du groupe de traitement A1 ;
- 100 heures pour les stagiaires du groupe de traitement A2 ;
- 110 heures pour les stagiaires du groupe de traitement B1 ;
- 90 heures pour les stagiaires du groupe de traitement C1 ;
- 60 heures pour les stagiaires des groupes de traitement D1, D2 et D3. »

Le texte en projet vise encore à fixer les modalités et les matières de l'examen de promotion des groupes de traitement B1 et C1 et de la catégorie de traitement D.

Il y a lieu de relever que le Conseil d'État a été saisi, par dépêche du 5 mars 2019, d'un projet de loi (doc. parl. n° 7418)<sup>1</sup> qui vise notamment à

---

<sup>1</sup> Projet de loi portant modification 1) de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2) de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration

modifier la loi précitée du 15 juin 1999 en vue de réduire le nombre d'heures de formation spéciale à 60 heures pour tous les groupes de traitement. Le projet de loi en question prévoit également de supprimer le terme « théorique ». L'article 6, paragraphe 3, alinéa 5, se lirait dès lors comme suit :

« Sur base du cadre commun de référence prévu ci-dessus, les programmes de formation spéciale ainsi que l'appréciation des épreuves sont déterminés pour chaque administration par règlement grand-ducal. Ce règlement fixe également, pour les fonctionnaires stagiaires visés à l'article 5 de la présente loi, la durée de la formation spéciale qui comprend au moins 60 heures. »

## **Examen des articles**

### Intitulé

Le Conseil d'État propose, par analogie avec d'autres règlements grand-ducaux réglant la même matière, de conférer à l'intitulé le libellé suivant :

« Projet de règlement grand-ducal 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 fonctionnaires auprès de l'Institut national de statistique et des études économiques ».

### Article 1<sup>er</sup>

Sans observation.

### Article 2

Il est à noter que l'article sous avis ne détermine pas la composition de la commission d'examen. Il convient, par ailleurs, de le compléter par une disposition qui prévoit l'applicabilité du 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. Le Conseil d'État propose en conséquence de reformuler l'article sous revue pour lui conférer la teneur suivante, par analogie avec d'autres règlements grand-ducaux portant sur la même matière, à savoir :

« Les examens prévus par le présent règlement sont organisés conformément aux dispositions du 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. Ils ont lieu devant une commission d'examen qui se compose d'un président, de [...] membres effectifs pour chaque épreuve, et d'un secrétaire, nommés par le ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions sur proposition du directeur de l'Institut national de statistique et des études économiques, ci-après « STATEC ». »

---

publique ; 3) de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; 4) de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État (doc. parl. n° 7418).

## Articles 3 et 4

L'article 3 est censé déterminer le programme de la formation spéciale des différents groupes de traitement. Les matières prévues dans le règlement grand-ducal sous revue sont formulées de manière très générale et sont identiques pour tous les groupes de traitement visés ; seul le nombre d'heures varie en fonction du groupe de traitement.

Afin d'éviter la multiplication de régimes particuliers en matière de formation spéciale, divergeant d'une administration à l'autre, et d'assurer un traitement égal de tous les candidats, le Conseil d'État estime qu'il convient de déterminer avec précision le programme de la formation spéciale dans le projet de règlement grand-ducal sous revue.

L'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, prévoit que le contenu détaillé des matières du programme de la formation spéciale théorique est fixé par règlement ministériel. Le projet de règlement ministériel a d'ailleurs été joint au projet de règlement grand-ducal sous revue.

Concernant les risques liés au recours au règlement ministériel, le Conseil d'État rappelle son avis n° 52.639 du 30 mars 2018 relatif au projet de règlement grand-ducal déterminant la formation spéciale des fonctionnaires stagiaires de l'Administration de l'environnement et la promotion du personnel. Dans cet ordre d'idées, il recommande de faire abstraction du recours au règlement ministériel et d'insérer le programme de l'examen au projet de règlement grand-ducal sous rubrique à l'instar d'autres textes réglementaires déterminant les modalités et les programmes pour des examens semblables auprès d'autres administrations.

Les paragraphes 6, 7 et 8 de l'article 4 ont trait aux dispenses de formation. À cet égard, il convient de relever que l'article 18, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, du règlement grand-ducal 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, prévoient ce qui suit : « Est admissible à l'examen de fin de formation spéciale, le stagiaire qui a suivi l'intégralité des formations de la formation spéciale prévues, à moins d'en avoir été dispensé par le chef d'administration en application de l'alinéa 2. La demande d'admissibilité à l'examen de fin de formation spéciale est adressée par le stagiaire au chef d'administration. Une dispense de la participation à une ou plusieurs formations de formation spéciale peut être accordée au stagiaire par le chef d'administration pour des raisons exceptionnelles dûment motivées. »

Le règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018 détermine le cadre général tant de la formation générale et que de la formation spéciale et constitue, de ce fait, depuis son entrée en vigueur, le droit commun en la matière.

D'après le paragraphe 6 de l'article sous examen, le fonctionnaire stagiaire peut bénéficier d'une dispense de la fréquentation de certains cours lorsqu'il est prouvé « que les compétences fournies par la matière sont déjà acquises », tandis que le paragraphe 7 accorde une « dispense d'office » de la fréquentation des cours de formation spéciale au fonctionnaire stagiaire qui a subi un premier échec à l'examen de fin de formation spéciale.

Sur ce point également, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de règlement grand-ducal de s'en tenir, dans un souci de cohérence, au droit commun et de supprimer les paragraphes 6, 7 et 8 de l'article 4 sous avis.

### Article 5

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article sous revue est redondant par rapport à l'article 9 du règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018 qui précise que : « L'examen de fin de stage des stagiaires comprend un examen de fin de formation générale organisé par l'Institut et un examen de fin de formation spéciale organisé par les administrations et établissements publics de l'État. »

En ce qui concerne le paragraphe 3, alinéa 2, de l'article sous revue, il est renvoyé aux observations formulées à l'endroit des articles 3 et 4.

Les paragraphes 4, 5 et 6 de l'article sous revue sont à supprimer, étant donné que les conditions de réussite, d'ajournement ou d'échec de l'examen de fin de formation spéciale sont déterminées à suffisance par l'article 19 du règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018. Seule la disposition prévoyant que « l'ajournement se tiendra dans les six semaines après les délibérations de la commission d'examen » est à maintenir. Il est, dans ce contexte, suggéré d'insérer, sous un paragraphe distinct, la disposition suivante :

« L'appréciation de la réussite ou de l'échec de l'examen de fin de formation spéciale se fait conformément aux dispositions du règlement grand-ducal 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. »

### Articles 6 à 10

Au paragraphe 1<sup>er</sup> de chacun des articles 6 à 10, il est conseillé de préciser la durée de chaque épreuve. Il est, en outre, renvoyé aux observations formulées à l'endroit des articles 3 et 4.

En plus, au paragraphe 1<sup>er</sup> de chacun des articles 6 et 7, il y a lieu d'adapter le total des points prévus aux points 3 étant donné que l'article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018 prévoit que « [l]e maximum de points à attribuer s'élève pour chaque épreuve de l'examen de fin de formation spéciale à 60 points ».

### Article 11

Le paragraphe 2, alinéa 2, de l'article sous examen prévoit que les programmes « détaillés » des examens de promotion sont fixés par règlement ministériel. Or, il convient de rappeler que l'article 5, paragraphe 4, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État prévoit 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 ». Les observations formulées à l'endroit de l'examen des articles 3 et 4 concernant la détermination du programme de formation spéciale et le recours au règlement ministériel valent dès lors également pour le dispositif sous revue.

## Articles 12

Concernant le paragraphe 2, le Conseil d'État donne à considérer que si le point 5 relatif au travail de rédaction n'est pas sanctionné par un examen, il y a lieu d'adapter la disposition sous avis en écrivant :

« Les matières visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, points 1<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup>, sont sanctionnées [...] ».

## Articles 13 à 17

Sans observation.

## **Observations d'ordre légistique**

### Observations générales

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que les textes normatifs sont rédigés au présent et non au futur.

Il convient de noter que pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup> ...).

Lorsqu'on se réfère au premier article, paragraphe, alinéa, ou au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour lire « 1<sup>er</sup> ».

Aux articles 4 à 8, il est suggéré, dans un souci de cohérence du texte du projet de règlement grand-ducal sous avis par rapport à la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, de remplacer les termes « candidat », « candidats », « stagiaire » et « stagiaires » par les termes « fonctionnaire stagiaire » ou « fonctionnaires stagiaires » selon le cas visé.

### Préambule

Le visa relatif à l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Le visa relatif à la consultation du Conseil d'État fait défaut au fondement procédural. Il y a lieu d'introduire un visa à la suite du visa relatif à la consultation de la Chambre des fonctionnaires et employés publics libellé comme suit :

« Notre Conseil d'État entendu ; ».

À l'endroit des ministres proposant, il y a lieu de citer les dénominations des membres du Gouvernement telles qu'elles découlent de l'arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement. Partant, les termes « et de la Réforme administrative » sont à supprimer. En outre, le terme « publique » est à écrire avec une lettre initiale minuscule. Par ailleurs, il est traditionnellement fait mention du ministre ayant le Budget dans ses attributions lorsque le règlement comporte des dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'État. Au vu des développements qui

précédent, il y a lieu d'écrire :

« Sur le rapport de Notre Ministre de l'Économie, de Notre Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative et de Notre Ministre des Finances, et après délibération du Gouvernement en conseil ; ».

### Article 2

La désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant constitution des Ministères. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir. En outre, il convient de noter qu'il n'est pas indiqué de mettre des termes entre parenthèses dans le dispositif. Par conséquent, l'article sous avis est à reformuler comme suit :

« **Art. 2.** Les membres des commissions d'examen sont désignés par le ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions sur proposition du directeur de l'Institut national de la statistique et des études économiques, ci-après « STATEC ». »

### Article 3

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, les termes « au STATEC » sont à supprimer pour être superfétatoires.

S'il est recouru à l'emploi de paragraphes, chaque partie de l'article est à reprendre sous un paragraphe. Mieux vaut donc remplacer la subdivision en paragraphes par une énumération en chiffres (1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup>, ...).

Au paragraphe 4 (point 4<sup>o</sup>, selon le Conseil d'État), il y a lieu d'omettre les termes « Matière 2 : non applicable à la catégorie de traitement D » et de procéder à la renumérotation des matières 3 à 5.

### Article 5

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il n'est pas indiqué de mettre des termes entre parenthèses dans le dispositif. Partant, il y a lieu d'écrire « [...], ci-après « INAP », [...] ».

Au paragraphe 2, première phrase, les termes « de l'année courante » sont à omettre car superfétatoires. Cette observation vaut également pour l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, première phrase.

### Article 6

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Par conséquent, le paragraphe 2 est à adapter comme suit :

« (2) Les matières visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, points 1<sup>o</sup> à 3<sup>o</sup>, sont sanctionnées [...]. »

Par analogie, cette observation vaut également pour les articles 7 à 10, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 et les articles 12 à 14, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2.

Au paragraphe 3, alinéa 3, les termes « et/ou » sont à remplacer par le terme « ou ». Cette observation vaut également pour l'article 7, paragraphe 3, alinéa 3.

Au paragraphe 3, alinéa 4, il est rappelé qu'il n'est pas indiqué de mettre des termes entre parenthèses dans le dispositif. En outre, il convient d'écrire « 50 pour cent ». Cette observation vaut également pour l'article 7, paragraphe 3, alinéa 4.

#### Article 12

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, les termes « du STATEC » sont à supprimer, car superfétatoires. Cette observation vaut également pour l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup> et l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>.

#### Article 13

Le paragraphe 4 est à renuméroter en paragraphe 2.

#### Article 14

Il convient de relever que s'il est recouru à l'emploi de paragraphes, chaque partie de l'article doit figurer sous un paragraphe. Un article ne saurait comporter de paragraphe unique. À l'instar de l'article 12, il y a dès lors lieu de subdiviser l'article sous revue en paragraphes comme suit :

« **Art. 14.** (1) L'examen de promotion [...].

(2) Les matières visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, points 1<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup>, sont sanctionnées [...]. »

#### Article 17

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement en question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule. Par ailleurs, lorsqu'est visée la fonction, la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », et non pas « Notre Ministre de [...] ». Par ailleurs, l'article sous examen est à reformuler en tenant compte de l'observation d'ordre légistique formulée à l'endroit de l'article 2.

En outre, il convient de faire mention du ministre ayant le Budget dans ses attributions, ceci conformément aux observations formulées à l'endroit des ministres proposant dans le préambule.

Au vu des développements qui précèdent, l'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 17.** Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions, Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions et Notre ministre ayant le Budget dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne,

de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 21 mai 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu