

A V I S

sur

les amendements gouvernementaux au 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;**
- 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, et****

portant abrogation 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

Par dépêche du 27 octobre 2017, Monsieur le Ministre de la Fonction publique a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements gouvernementaux spécifiés à l'intitulé.

Les amendements en question ont essentiellement pour objet de clarifier certaines dispositions du projet de règlement grand-ducal initial soumis pour avis à la Chambre le 4 août 2017 et ayant pour but de regrouper dans un seul texte réglementaire les dispositions actuellement applicables traitant de la formation pendant le stage des fonctionnaires 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. Par ailleurs, les amendements visent à compléter ledit projet par des précisions qui faisaient défaut dans la version initiale, et notamment par des dispositions transitoires au profit des stagiaires ayant débuté leur formation sous le régime actuellement en vigueur.

Dans son avis n° A-2988 du 9 octobre 2017 sur le projet de règlement grand-ducal original, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait présenté bon nombre de critiques et de recommandations et suggéré des modifications concernant les dispositions proposées, que ce soit dans un souci de sécurité juridique ou dans un souci de simple clarté.

À la lecture du texte amendé du projet, la Chambre constate toutefois qu'il n'a malheureusement pas été tenu compte de la très grande majorité des observations qu'elle avait soulevées dans son avis précité n° A-2988.

De plus, et au vu des informations complémentaires fournies en date du 7 novembre 2017 aux membres de la Commission de coordination prévue à l'article 12 de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique, la Chambre se doit de revoir sa position en ce qui concerne la vraie portée des articles 1^{er} à 3 du projet de règlement grand-ducal amendé. En effet, l'exposé des motifs et le commentaire des articles ayant accompagné le projet initial se gardent pour des raisons évidentes d'illustrer de façon concrète les attributions réelles du ministre de la fonction publique en vue de l'organisation de la formation générale.

Si, dans son avis précité n° A-2988, la Chambre avait a priori marqué son accord avec le nouveau système proposé de la formation pendant le stage, elle ne saurait toutefois ignorer les conclusions résultant d'une lecture circonstanciée du projet initial, compte tenu des précisions fournies aux membres de la Commission de coordination.

Par ailleurs, elle ne peut s'empêcher de réitérer ci-après plusieurs critiques et recommandations essentielles qu'elle avait déjà émises quant au projet de règlement grand-ducal initial, en espérant qu'il en sera tenu compte cette fois-ci.

Remarques d'ordre général

Tout d'abord, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que la procédure relative aux commissions d'examen pour les examens de fin de formation spéciale fait toujours défaut dans le texte amendé, alors même que, aux termes de l'exposé des motifs qui était joint au projet initial, le futur règlement aura toutefois pour but de regrouper au sein d'un même texte "*toutes les dispositions*" traitant de la formation pendant le stage. Dans un souci de clarté et de simplification, la Chambre réitère donc sa recommandation de déterminer ladite procédure dans le nouveau règlement.

Ensuite, la Chambre constate que, malgré les différentes adaptations opérées par les amendements sous avis, certaines des dispositions du projet de règlement grand-ducal amendé sont toujours beaucoup moins précises que les textes en vigueur à l'heure actuelle en matière de formation pendant le stage et de cycle de formation de début de carrière des employés de l'État, ce qui est non seulement contraire à la sécurité juridique, mais ouvre largement la porte à toutes sortes de décisions unilatérales. Elle reviendra en détail sur les dispositions concernées dans le cadre de l'examen des articles ci-après.

Examen des articles du texte amendé

Ad articles 1^{er} à 3

Contrairement à la réglementation actuellement applicable – qui détermine avec précision les programmes de la formation générale pendant le stage ainsi que les heures de cours afférentes – le projet amendé sous avis se limite à fixer quatre domaines de formation générale.

Sous prétexte de vouloir atteindre "*davantage de flexibilité dans la détermination des savoirs et des compétences généralement requises au niveau des administrations et des services publics*", les auteurs proposent de laisser carte blanche au ministre de la fonction publique pour régler tous les détails en rapport avec la formation générale. Qu'il s'agisse de la détermination des matières spécifiques de chaque domaine de formation, de leur répartition en termes d'heures de formation, des formes d'organisation ou même de la présence obligatoire ou non des stagiaires, ce sera dorénavant le ministre de la fonction publique qui – sur avis de la seule Commission de coordination – pourra procéder aux adaptations qui lui semblent opportunes.

Il est à noter que, avant sa réunion du 7 novembre 2017 et malgré les diverses compétences qui lui sont conférées, la Commission de coordination n'avait plus été convoquée depuis belle lurette, ce qui souligne par ailleurs l'importance qui lui est attribuée par tous les acteurs en cause ...

En conférant ainsi au ministre de la fonction publique une quasi-souveraineté en la matière, le projet amendé sous avis permet de contourner la loi, étant donné que la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne sera plus demandée en son avis pour tout ce qui a trait à l'organisation de la formation générale par voie de règlement grand-ducal. Or, l'article 43bis, alinéa 3, de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale dispose que "*pour toutes les lois et tous les arrêtés qui concernent principalement les fonctionnaires et employés publics l'avis de la chambre (des fonctionnaires et employés publics) doit être demandé*".

Aussi cette approche s'aligne-t-elle parfaitement sur la politique poursuivie par le Ministère de la fonction publique, introduite dans le cadre des réformes dans la fonction publique et visant notamment à remplacer les règlements grand-ducaux initialement prévus par des guides d'utilisation, des circulaires ou des notes.

Finalement, et au vu du "*programme de formation générale*" tel qu'il est défini à l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal amendé, il y a lieu de faire remarquer qu'une démarche aussi minimaliste risque notamment de dévaloriser considérablement la formation générale dispensée à l'Institut national d'administration publique. À cela s'ajoute le fait que ni le texte du projet amendé, ni le commentaire

des articles qui l'accompagne ne soufflent mot du premier programme de formation à mettre en place en application du texte sous avis. Seule la présentation du projet aux membres de la Commission de coordination a fourni une première esquisse correspondant aux vues actuelles du ministre de la fonction publique.

Compte tenu des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne saurait accepter qu'un règlement ministériel vienne se substituer au règlement grand-ducal actuellement en vigueur. En effet, en déterminant de façon précise et univoque tant les programmes de la formation générale pendant le stage que les heures de cours afférentes, la réglementation actuellement applicable présente l'avantage de la clarté et permet ainsi d'éviter tant des abus que des dérapages entraînant des conséquences néfastes pour le niveau de formation des stagiaires.

Les mêmes remarques valent pour les articles 16 à 18 du texte amendé, traitant de la formation de début de carrière des employés de l'État.

Ad article 9

Conformément aux dispositions actuellement en vigueur, il faudra adapter l'article 9, paragraphes (1) et (3), comme suit:

*"(1) Le stagiaire a réussi à l'examen de fin de formation générale lorsqu'il a obtenu au moins les deux tiers **du total** des points pouvant être obtenus lors de cet examen (...).*

*(3) A échoué à l'examen de fin de formation générale le stagiaire qui n'a pas obtenu **au moins** les deux tiers **du total** des points pouvant être obtenus lors de l'examen de fin de formation générale ou qui a obtenu ~~plus d'une~~ note insuffisante **dans plus d'une épreuve**. (...)"*

Ad article 10

La Chambre recommande de compléter l'article 10, paragraphe (4) par les dispositions suivantes (à insérer entre les alinéas 3 et 4):

"L'observateur doit obtenir la parole s'il la demande pour présenter des remarques en relation avec l'organisation de l'examen. Toutefois, l'observateur ne peut d'aucune façon s'immiscer dans l'appréciation des réponses par les membres de la commission.

Pendant les épreuves de l'examen, l'observateur ne peut communiquer d'aucune manière avec les candidats.

Lors des interruptions qui séparent les différentes épreuves, l'observateur peut recueillir les remarques et les doléances éventuelles des candidats."

Ad article 14

Les paragraphes (2) et (4) de l'article 14 sont à modifier de la façon suivante:

*"(2) Le stagiaire a réussi à l'examen de fin de formation spéciale lorsqu'il a obtenu au moins les deux tiers **du total** des points pouvant être obtenus lors de cet examen (...).*

*(4) A échoué à l'examen de fin de formation spéciale le stagiaire qui n'a pas obtenu **au moins** les deux tiers **du total** des points pouvant être obtenus lors de l'examen de fin de formation spéciale ou qui a obtenu ~~plus d'une~~ note insuffisante **dans plus d'une épreuve**. (...)"*

À la lumière des observations qui précèdent, et notamment de celles présentées au sujet des articles 1^{er} à 3, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne se voit pas en mesure de se déclarer d'accord avec le projet de règlement grand-ducal amendé lui soumis pour avis.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des fonctionnaires et employés publics).

Luxembourg, le 22 décembre 2017.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF