

A-2819/16-42



26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 24-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

le projet de règlement grand-ducal fixant les conditions de recrutement, d'entrée en fonction, de nomination définitive et de promotion des fonctionnaires des groupes de traitement A1, A2, B1 et D1 à l'Administration des douanes et accises et arrêtant les modalités d'appréciation des résultats des examens de fin de stage en formation spéciale et des examens de promotion

Par dépêche du 12 mai 2016, Monsieur le Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

Aux termes de l'exposé des motifs accompagnant le projet en question, ce dernier aurait apparemment pour objet de préciser "*les conditions et formalités à remplir par les postulants au stage auprès de l'Administration des douanes et accises, les modalités du stage, la mise en œuvre du plan d'insertion professionnelle ainsi que la procédure du concours et de l'examen de fin de stage – volet formation spéciale*".

Or, à la lecture du texte lui transmis, la Chambre constate que celui-ci porte bien sur l'organisation de la formation spéciale pendant le stage (pour les agents relevant des groupes de traitement A1, A2, B1 et D1, sous-groupe des douanes), sur l'organisation des épreuves partielles et des parties spéciales des examens de fin de stage (pour les mêmes agents) ainsi que sur l'organisation des examens de promotion à l'Administration des douanes et accises (pour les agents des groupes de traitement B1 et D1, sous-groupe des douanes). Par contre, les volets "*conditions et formalités à remplir par les postulants au stage*", "*modalités du stage*" et "*mise en œuvre du plan d'insertion professionnelle*" ne sont pas vraiment traités.

En effet, le projet rappelle d'abord les conditions d'examen à remplir pour pouvoir bénéficier d'une nomination définitive et pour obtenir une promotion. Ensuite, il détermine les programmes de la formation spéciale pendant le stage, prévue à l'article 6 de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique, et il fixe les programmes ainsi que les conditions de réussite, d'ajournement et d'échec aux différents examens précités.

Le texte soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle par ailleurs les observations suivantes.

Ad préambule

Concernant le préambule du projet de règlement grand-ducal, la Chambre fait remarquer que la référence (incomplète par surcroît) au "*règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 déterminant à l'Institut national d'administration publique*" doit être supprimée.

En effet, si, conformément aux règles de la légistique formelle, le préambule d'un règlement grand-ducal doit mentionner les actes qui constituent son fondement légal, il y a cependant lieu de faire abstraction de la référence à des textes de nature identique.

Ad article 2

L'article 2, alinéa 1^{er}, du projet dispose, entre autres, que "*sans préjudice des conditions déterminées par les lois et règlements concernant le stage et la promotion (...) les fonctionnaires des groupes de traitement B1 et D1, sous-groupe des douanes, doivent pour la promotion aux fonctions supérieures prévues dans les groupes de traitements respectifs avoir passé avec succès l'examen de promotion*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à signaler qu'en application de l'article 15, paragraphes (3) et (4), 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, les fonctionnaires en question doivent déjà avoir passé avec succès un examen de promotion "*pour bénéficier du second avancement*

en traitement et des avancements en grade ultérieurs de (leur) sous-groupe" et non seulement "pour la promotion aux fonctions supérieures".

La Chambre s'interroge d'ailleurs sur la plus-value de l'article 2, alinéa 1^{er}, qui ne fait que rappeler, mais de manière confuse, des conditions qui sont de toute façon prévues par la législation et la réglementation applicables en matière de stage et de promotion dans la fonction publique.

Pour ce qui est de la procédure relative aux examens visés par le projet sous avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics apprécie que l'article 2, alinéa 2, renvoie au règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1984 déterminant la procédure des commissions d'examen (et non "*des commissions d'examens*", comme l'alinéa en question dispose erronément) 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. Cette manière de faire a en effet l'avantage de garantir que la procédure suivie en l'occurrence soit bien claire et qu'elle ne diffère pas de celle généralement appliquée en matière d'examen dans la fonction publique.

Ad article 4

L'article 4 fixe les différentes matières de la formation spéciale pendant le stage pour les fonctionnaires stagiaires des groupes de traitement A1, A2, B1 et D1, sous-groupe des douanes.

La Chambre ayant l'habitude de ne pas s'immiscer dans le choix des matières figurant au programme d'une formation donnée, elle s'abstient de se prononcer à ce sujet.

Ad article 5

Le libellé de l'article 5, lettre a), doit être rectifié comme suit:

*"a) (...) sur les matières déterminées aux articles 7 à 9 **10** et de la formation 'armement et sécurité personnelle'".*

Ad articles 6 à 10

Les articles 6 à 10 déterminent la nature et la forme des épreuves ainsi que les différentes matières des examens partiels de fin de formation spéciale pour les fonctionnaires stagiaires relevant des groupes de traitement A1, A2, B1 et D1, sous-groupe des douanes.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ayant l'habitude de ne pas s'immiscer dans le choix des matières et épreuves figurant au programme d'un examen donné, elle s'abstient de se prononcer à ce sujet.

Ensuite, la Chambre approuve que les auteurs du projet aient veillé à ce que la nature des épreuves ainsi que la répartition des points soient fixées par le règlement lui-même au lieu d'être laissées à la discrétion du ministre du ressort ou de la commission d'examen.

Ces deux observations valent également pour les articles 13 et 14 (déterminant les matières des examens de fin de stage en formation spéciale pour les agents des groupes de traitement A1 et A2), les articles 16 et 17 (portant sur les matières des examens de fin de stage en formation spéciale pour les agents des groupes de traitement B1 et D1) et les articles 21 et 22 (fixant les matières des examens de promotion pour les groupes de traitement B1 et D1).

Ad article 11

À l'article 11, lettre c), il y a lieu de supprimer le mot "cycle" figurant entre les termes "cycle 1" et "à la session" ("*toutes les sous-branches du cycle 1 ~~eyele~~ à la session d'examen de fin de stage*").

Ad article 15

La phrase introductive de l'article 15 doit être rectifiée de la façon suivante:

*"Les modalités de l'élaboration et de l'appréciation du mémoire prévu aux articles ~~12 et 13~~ **13 et 14** ci-dessus sont déterminées comme suit".*

En outre, dans un souci de clarté, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande d'adapter le libellé de la lettre f) comme suit:

*"f) Les notes ~~de~~ **obtenues au** mémoire sont communiquées par la commission d'examen au président".*

Ad article 18

L'article 18 détermine les conditions de réussite, d'ajournement et d'échec aux parties spéciales des examens de fin de stage visés par le projet de règlement grand-ducal.

La Chambre fait remarquer que les conditions de réussite, d'ajournement et d'échec aux examens de fin de formation spéciale sont fixées pour tous les fonctionnaires stagiaires par les dispositions 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.

Elle se demande donc pourquoi l'article 18 ne reprend pas mot pour mot ces dispositions ou pourquoi il n'opère pas tout simplement un renvoi à celles-ci, ce qui, d'une part, aurait été plus facile, et, d'autre part, aurait permis d'éviter certaines incohérences figurant dans le texte sous avis.

Cela dit, la Chambre des fonctionnaires et employés publics signale que, dans un souci de clarté et de concordance avec les dispositions du règlement grand-ducal précité, il y a lieu de compléter les lettres a) à c) de l'article en question en y ajoutant à chaque fois les mots "*du total*" soit après les termes "*au moins la moitié*" soit après ceux de "*la moitié au moins*".

À la première phrase sub lettre b), il faut en outre écrire "*la moitié du total des points ~~d'une~~ **dans une des** branches*".

De plus, la dernière phrase de la même lettre doit être complétée in fine par l'ajout des mots "*de fin de formation spéciale*".

Ad articles 21 et 22

Dans un souci de clarté, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande d'adapter les libellés de la lettre f) de l'article 21 et de la lettre d) de l'article 22 comme suit:

- *"f) Les notes ~~et~~ **obtenues au** mémoire sont communiquées au président par la commission d'examen";*
- *"d) Les notes ~~et~~ **obtenues au** rapport sont communiquées au président par les examinateurs".*

Ad article 23

L'article 23 détermine les conditions de réussite, d'ajournement et d'échec aux examens de promotion visés par le projet de règlement grand-ducal.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que, dans un souci de clarté et de cohérence avec le texte de l'article 18, il y a lieu d'adapter les dispositions des lettres a) à c) en y ajoutant à chaque fois les mots "*du total*" soit après les termes "*au moins la moitié*" soit après ceux de "*la moitié au moins*", soit encore après ceux de "*au moins trois cinquièmes*".

Par ailleurs, la dernière phrase de la lettre b) doit être complétée in fine par l'ajout des mots "*de promotion*".

De plus, la première phrase de la lettre c) doit impérativement être modifiée comme suit:

*"A échoué à l'examen le candidat qui n'a pas obtenu au moins trois cinquièmes du total des points ou celui qui a obtenu au moins trois cinquièmes du total des points mais n'a pas obtenu la moitié au moins **du total** des points dans **plus d'une** branche."*

Ad article 24

L'article 24 prévoit l'abrogation d'un certain nombre de textes réglementaires qui deviendront caducs avec l'entrée en vigueur du futur règlement grand-ducal, dont le règlement ministériel du 18 oc-

tobre 1996 déterminant la formation spéciale du rédacteur stagiaire de l'Administration des douanes et accises.

La Chambre signale que l'abrogation expresse par un acte d'un texte d'une intensité normative inférieure est contraire au principe de la hiérarchie des normes, qui impose en effet le parallélisme des formes. Si le règlement ministériel sera implicitement abrogé avec l'entrée en vigueur du futur règlement grand-ducal, seule l'autorité dont il émane peut procéder à son abrogation formelle.

Ce n'est que sous la réserve de toutes les observations et recommandations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut marquer son accord avec le projet de règlement grand-ducal lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 11 juillet 2016.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF