



A V I S

du 25 octobre 2023

sur

le projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les ministères et administrations de l'État et

1° modifiant le règlement grand-ducal modifié du 5 mars 2004 concernant la santé et la sécurité du travail et le contrôle médical dans la fonction publique, et

2° abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 30 septembre 2015 fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État

Par dépêche du 2 août 2023, Monsieur le Ministre de la Fonction publique a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

Ledit projet vise à améliorer le processus de recrutement dans la fonction publique étatique à travers une modernisation de l'examen-concours d'admission au stage, comprenant entre autres les mesures suivantes:

- la digitalisation intégrale des procédures de recrutement (publication des postes, gestion des épreuves de l'examen-concours, accessibilité aux candidats des résultats de l'examen-concours, etc.);
- l'introduction de la possibilité de passer l'épreuve d'aptitude générale en ligne et à distance;
- la suppression de la liste de réserve sur laquelle les candidats ayant réussi à l'épreuve d'aptitude générale sans être admis au stage à brève échéance sont inscrits pendant cinq ans;
- la création de la possibilité pour les administrations de reconnaître les résultats obtenus par les candidats aux épreuves spéciales standardisées organisées par d'autres administrations en collaboration avec le Centre de compétences RH (CCRH) du Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État (CGPO);
- la mise en place d'une commission de contrôle qui aura pour mission d'assurer le suivi de l'organisation de l'examen-concours.

Étant donné que le projet sous avis est un texte réglementaire, la Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie d'abord aux articles 34 et 50, paragraphe (3), de la Constitution, qui prévoient en effet que « (...) *les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes* » et que « *le statut des fonctionnaires de l'État est déterminé par la loi* ».

Ensuite, la Chambre prend note de l'affirmation figurant à l'exposé des motifs joint au projet et selon laquelle « *la Fonction publique s'est engagée ces dernières années dans un processus d'amélioration continue de sa politique de recrutement* ».

Dans ce cadre, la Chambre rappelle que le recrutement des agents de l'État doit prioritairement être effectué sous le statut du fonctionnaire et que tous les agents remplissant les conditions pour l'accès au statut du fonctionnaire doivent y être admis. Il ne doit être recouru au recrutement d'employés de l'État que dans des circonstances



exceptionnelles et pour des emplois bien définis. Or, depuis des années, une tendance inverse se dessine malheureusement dans la pratique.

Le texte sous examen appelle en outre les remarques qui suivent.

Ad article 1^{er}

L'article 1^{er} reprend les dispositions relatives au champ d'application des règles applicables à l'examen-concours qui sont déjà actuellement en vigueur, tout en tenant compte de la réorganisation des catégories de traitement et d'indemnité C et D prévue par le projet de loi n° 8040 sur l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'État.

Si la Chambre approuve cette façon de faire, elle relève qu'il faudra veiller à adapter si nécessaire le texte sous avis au cas où les mesures y prévues devraient être appliquées avant la mise en vigueur de la future loi découlant du projet de loi n° 8040.

Ad articles 2 à 4

La Chambre approuve que l'organisation de l'épreuve d'aptitude générale de l'examen-concours soit rendue plus flexible, et surtout que les candidats aient désormais le choix de passer l'épreuve soit en présentiel dans les locaux du CGPO, soit en ligne et à distance. Elle apprécie par ailleurs que l'épreuve pourra être organisée à tout moment, et non plus seulement deux à trois fois par année, et que les candidats seront dès leur inscription informés sur la date de publication de leurs résultats.

Ad article 5

Selon l'article 5, paragraphe (3), le candidat souhaitant participer à l'épreuve d'aptitude générale doit fournir, entre autres, « *une lettre de motivation pour le poste brigué* ».

La Chambre se demande pourquoi une lettre de motivation doit être fournie déjà à ce stade de la procédure de recrutement au CGPO. En effet, l'épreuve d'aptitude générale est une épreuve générique qui est organisée pour l'accès à tous les postes vacants dans un groupe de traitement donné et qui n'est pas axée sur les profils spécifiques des postes vacants publiés par les administrations. Il serait plus logique que la lettre de motivation devrait être fournie à l'administration concernée au moment de l'inscription à l'épreuve spéciale de l'examen-concours.

Ad article 6

Le paragraphe (1) de l'article sous rubrique dispose que, « *avant le début d'une session de l'épreuve d'aptitude générale, il est procédé à un contrôle d'identité du candidat* ».

D'abord, la Chambre suggère d'écrire « *avant le début d'une de chaque session* » à cette disposition.

Ensuite, elle se demande comment le contrôle d'identité sera effectué lorsque le candidat inscrit souhaite se soumettre à l'épreuve en ligne et à distance, le dossier ne fournissant pas de précision à ce sujet.

En outre, la Chambre se demande si le contrôle d'identité ne devrait pas également être effectué avant chaque épreuve spéciale. Là encore, le dossier est muet sur ce point.

Au paragraphe (3), alinéa 1^{er}, il est prévu ce qui suit:

« Au cours de l'épreuve d'aptitude générale, toute communication entre les candidats et avec le dehors, de même que toute utilisation d'outils électroniques, d'ouvrages ou de notes autres que ceux qui ont été autorisés préalablement par le ministre sont interdites. Le candidat fautif est exclu de l'épreuve d'aptitude générale. Cette exclusion équivaut à un échec. »

La Chambre se demande comment ces dispositions seront appliquées aux candidats passant l'épreuve d'aptitude générale en ligne et à distance. Il est en effet impossible d'effectuer un contrôle dans ce cas concernant l'interdiction de « *toute communication entre les candidats et avec le dehors, de même que (de) toute utilisation d'outils électroniques, d'ouvrages ou de notes autres que ceux qui ont été autorisés préalablement par le ministre* ». Dans ce contexte, on peut également mentionner les outils d'intelligence artificielle auxquels des candidats pourraient recourir pour leur faciliter la réussite à l'épreuve.

Ad article 7

Selon l'article 7, paragraphe (7), la pondération est désormais égale pour tous les tests de l'épreuve d'aptitude générale.

Si la Chambre peut marquer son accord avec cette innovation par rapport à la réglementation actuellement en vigueur (d'après laquelle la pondération est répartie comme suit: test de raisonnement abstrait - 50%, exercice de bac à courrier électronique - 30%, test de raisonnement verbal - 10%, test de raisonnement numérique - 10 %), notamment du fait qu'une pondération égale permet de traiter de manière plus équitable les compétences et connaissances des candidats, elle regrette que le dossier ne comporte pas d'explications y relatives.

Ad article 8

L'article 8, alinéa 2, prévoit que, en cas d'échec, les candidats peuvent passer deux fois par année l'épreuve d'aptitude générale organisée pour un même groupe de traitement. Un candidat qui a échoué pour la deuxième fois à l'épreuve doit attendre un an à

compter de la notification des résultats de la dernière épreuve avant de pouvoir repasser deux fois l'épreuve organisée pour le même groupe de traitement.

Selon le commentaire de l'article 8, cette limite est introduite afin d'éviter que les candidats puissent repasser indéfiniment l'épreuve d'aptitude générale, qui pourra à l'avenir être passée en ligne et à distance à tout moment dès que des postes vacants afférents disponibles seront publiés. De plus, il s'agit d'éviter que les candidats puissent utiliser de façon excessive les tests pour développer une résistance à ceux-ci, ce qui rendrait les épreuves inefficaces dans la procédure de recrutement.

La Chambre comprend la nécessité de mettre en place une limitation de la possibilité de se représenter à l'examen-concours, même si cette limitation peut constituer une entrave pour des candidats potentiels intéressés à un poste particulier.

Le commentaire de l'article 8 précise par ailleurs qu'un « *candidat qui a échoué une 1^{ère} fois à l'EAG d'un groupe de traitement donné, peut se présenter une 2^{ème} fois à l'EAG organisée pour un autre poste dans un même groupe de traitement* ».

Cette précision prête à confusion, puisque, au cas où le poste initial serait encore ouvert au moment où le candidat se présente pour la deuxième fois à l'épreuve, rien n'empêche, selon le texte projeté, que celui-ci repasse l'épreuve pour ce même poste.

Selon l'article 8, le candidat peut seulement repasser l'épreuve d'aptitude générale lorsqu'il y a échoué. Mais il n'est pas possible pour le candidat de repasser l'épreuve une deuxième fois pour améliorer son score. Pour augmenter les chances d'aboutir des candidats, la Chambre estime que cette possibilité devrait être prévue par le texte, le meilleur des deux scores obtenus devant être pris en compte. En effet, un candidat peut avoir un jour où il ne se sent pas à l'aise et où il obtient de ce fait un mauvais score, bien qu'il réussisse à l'épreuve. Il risque ainsi de ne pas être retenu dans le cadre de la présélection effectuée par les administrations pour l'accès aux épreuves spéciales et, au final, d'être écarté et de devoir attendre une année avant de pouvoir se représenter à l'examen-concours. De plus, un candidat potentiellement doué risque d'échapper ainsi aux administrations qui recrutent.

Ad article 10

Selon l'article 10, paragraphe (1), la réussite à l'épreuve d'aptitude générale reste valable pendant une année pour les candidats. La liste de réserve qui existe actuellement, et sur laquelle les candidats ayant réussi à l'épreuve sont inscrits pendant cinq années, est supprimée.

Suivant le commentaire de l'article en question, la durée de validité de l'épreuve doit être réduite du fait que, à l'heure actuelle, le processus de recrutement est très lourd et chronophage pour les administrations, qui doivent en effet traiter des centaines de candidatures pour les postes vacants, surtout puisqu'elles sont obligées de convoquer aux épreuves spéciales tous les candidats ayant réussi à l'épreuve d'aptitude générale (sous

réserve de la possibilité d'effectuer une présélection sur la base des résultats obtenus à cette épreuve).

La Chambre comprend qu'il faut prévoir une durée limitée pour la validité de la réussite à l'épreuve d'aptitude générale et que la durée actuelle de cinq ans est peut-être exagérée. Toutefois, dans l'intérêt des candidats, elle estime que la réussite à l'épreuve devrait du moins rester valable pour deux années et elle demande d'adapter le texte sous avis dans ce sens.

En tout cas, la Chambre approuve que, en vertu de l'article 17 du projet sous avis, les dispositions actuellement en vigueur relatives à la durée de validité de la réussite à l'examen-concours resteront applicables aux candidats ayant passé les épreuves avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions projetées.

L'article 10, paragraphe (4), prévoit que « *l'administration peut écarter un candidat de l'épreuve spéciale lorsque le niveau de langues indiqué dans la notice biographique (...) ne correspond pas aux compétences linguistiques exigées pour la fonction à occuper* ».

Selon le commentaire afférent, ce critère de présélection « *s'appuie bien sur une auto-évaluation, mais cela évite de fausses attentes de la part du candidat s'il est invité en épreuve spéciale sans réelle chance* ».

La Chambre signale que l'autoévaluation du niveau de langues par les candidats ne doit pas être un critère éliminatoire. En effet, cette évaluation est purement subjective et elle ne correspond éventuellement pas au niveau renseigné sur les diplômes des candidats. De plus, l'administration est tenue d'apprécier les compétences linguistiques des candidats en application des dispositions du règlement grand-ducal modifié du 12 mai 2010 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires et employés des administrations de l'État et des établissements publics.

Ad article 11

Pour la réussite aux épreuves spéciales standardisées de l'examen-concours organisées par les administrations en collaboration avec le CGPO, le texte sous avis prévoit aussi une durée de validité limitée à une année.

Là encore, la Chambre demande de prévoir une durée de validité de deux années.

Ad article 12

Étant donné que l'épreuve d'aptitude générale est composée de tests informatiques et standardisés, il n'est pas besoin de mettre en place une commission d'examen pour déterminer le programme de l'épreuve, pour corriger les tests et pour apprécier les résultats des candidats.

Le texte sous avis prévoit l'institution d'une nouvelle commission de contrôle ayant pour mission d'assurer le suivi de l'examen-concours et de requérir les doléances des candidats.

La Chambre peut marquer son accord avec la mise en place de cette nouvelle commission. Elle estime que cette dernière devrait cependant aussi assurer le suivi des épreuves spéciales standardisées organisées par les administrations en collaboration avec le CGPO. Les points 1° et 3° de l'article 12, paragraphe (1), visent en effet seulement l'épreuve d'aptitude générale.

Pour ce qui est de l'organisation des épreuves spéciales, la Chambre réitère sa demande, formulée dans le passé déjà (voir l'avis n° A-3311 du 13 juillet 2020 sur le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 30 septembre 2015 fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État), de prévoir des commissions d'examen au sein des administrations. Le texte sous avis se limite à indiquer que les épreuves spéciales sont organisées « *par le ministère ou l'administration concernés (...), en cas de besoin en collaboration avec le ministre* » de la Fonction publique, sans fournir plus de précisions à cet égard (personne en charge de l'organisation, nombre de correcteurs, etc.).

Ad article 13

La commission d'examen n'existant plus à l'avenir pour l'organisation de l'épreuve d'aptitude générale, le texte prévoit qu'un observateur par groupe de traitement sera désormais nommé chaque année par le ministre de la Fonction publique sur proposition de la Chambre des fonctionnaires et employés publics pour participer aux travaux de la nouvelle commission de contrôle.

La Chambre approuve cette mesure quant au principe. En effet, les observateurs assument un rôle très important dans le cadre des examens organisés dans la fonction publique (comme il est indiqué à juste titre au commentaire de l'article 13), rôle qui est souvent ignoré, voire malheureusement contesté dans certains cas. Dans la pratique, les candidats sont contents d'avoir une personne de contact indépendante pouvant intervenir au niveau de la commission d'examen lorsqu'ils rencontrent un problème lié à leur examen.

C'est pour cette raison que la Chambre profite de l'occasion pour plaider pour un renforcement du statut de l'observateur. Dans ce cadre, elle renvoie aussi à l'avis n° 61.644 du 24 octobre 2023 du Conseil d'État sur le projet de règlement grand-ducal déterminant les modalités d'organisation des examens auprès de l'Armée, avis dans lequel la Haute Corporation a signalé que le statut de l'observateur est un élément essentiel qui doit être déterminé par la loi formelle conformément à l'article 50, paragraphe (3), de la Constitution.

Les missions et tâches de l'observateur sont chronophages. L'observateur doit par ailleurs souvent être libéré de son service pour pouvoir exercer ses missions, entre autres pour participer aux réunions des commissions. Or, il n'existe actuellement aucune base légale ou réglementaire spécifique pour cette libération du service (une lettre circulaire de 2012 mise à part). S'y ajoute que le nombre d'examens qui sont organisés dans la fonction publique augmente constamment.

Au vu de cette situation, la Chambre propose d'ailleurs toujours dans la pratique des observateurs suppléants, qui peuvent remplacer les observateurs effectifs nommés en cas d'empêchement.

La Chambre demande ainsi de prévoir également à l'article 13 du projet sous avis la nomination d'observateurs suppléants sur sa proposition.

En outre, la Chambre demande, comme elle l'a déjà fait dans le passé (voir notamment son avis prémentionné n° A-3311), la réintroduction obligatoire de l'observateur dans le cadre des épreuves spéciales de l'examen-concours. Ces épreuves constituent en effet la partie décisive de l'examen-concours, pendant laquelle il est d'autant plus important qu'un observateur puisse y participer dans l'intérêt du bon déroulement des épreuves en faveur des candidats.

Le texte sous avis prévoit que les candidats pourront communiquer à l'observateur qui participe aux travaux de la commission de contrôle « *des remarques ou doléances éventuelles (...) sur l'organisation de l'épreuve spéciale dans une administration concernée* ». Cette disposition constitue un pas dans la bonne direction, mais elle n'est pas suffisante dans la mesure où l'observateur ne peut assister ni en amont à l'organisation des épreuves spéciales, ni aux épreuves elles-mêmes en présence des candidats.

Selon l'article 13, paragraphe (3), « *le nom et les coordonnées de contact de l'observateur du groupe de traitement respectif sont communiqués aux candidats après leur inscription à l'épreuve d'aptitude générale* », ceci afin de permettre aux candidats de contacter l'observateur pour lui communiquer leurs remarques ou doléances éventuelles.

D'abord, la Chambre relève que cette communication doit également avoir lieu pour les épreuves spéciales.

Ensuite, elle fait remarquer qu'il serait opportun si le nom et les coordonnées de contact des candidats seraient aussi communiqués aux observateurs (ou accessibles à ces derniers à travers une plateforme informatique par exemple). En effet, l'observateur peut changer au cours de l'année ou être remplacé par un suppléant, cas dans lesquels (qui ne sont pas visés par le texte projeté) les candidats disposent alors de coordonnées incorrectes, ce qui les empêche de contacter l'observateur.

De plus, cette façon de faire empêche que l'observateur ait un simple rôle passif, ce qui doit être évité. S'il est bien que les candidats doivent pouvoir contacter

l'observateur, ce dernier doit également pouvoir contacter activement, de sa propre initiative, les candidats pour requérir les doléances éventuelles concernant le volet organisationnel des examens.

Le paragraphe (4) énumère certaines missions de l'observateur. Il omet toutefois de reprendre quelques droits qui sont généralement prévus pour l'observateur en matière d'examens, et notamment à l'article 4, paragraphe 4, 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. Il en est ainsi par exemple des dispositions selon lesquelles « *l'observateur a le droit d'assister à toutes les réunions et séances de la commission* » et « *l'observateur doit obtenir la parole s'il la demande pour présenter des remarques en relation avec l'organisation de l'examen* ».

La Chambre demande de reprendre toutes ces dispositions manquantes dans le texte sous avis.

Le paragraphe (5), alinéa 1^{er}, prévoit que, « *dans le cadre de l'exécution de ses missions, la commission peut charger un observateur d'assister à l'épreuve d'aptitude générale ou à une épreuve spéciale d'une administration* ».

La Chambre renvoie à cet égard aux observations formulées ci-avant quant à la réintroduction obligatoire de l'observateur dans le cadre des épreuves spéciales de l'examen-concours et quant au rôle actif de l'observateur. La décision de faire assister l'observateur à une épreuve ne doit pas revenir à la commission de contrôle. Dans tous les cas, il doit revenir à l'observateur lui-même de décider s'il souhaite assister aux épreuves d'aptitude générale organisées au CGPO et aux épreuves spéciales organisées par les administrations. Cela a pour effet de garantir l'indépendance de l'observateur.

L'argument figurant au commentaire de l'article 13 et selon lequel « *il devient matériellement impossible pour un observateur de se présenter aux différentes sessions* », constat qui vaudrait « *d'autant plus pour l'organisation des épreuves spéciales dans les administrations qui se font à tout moment, selon les plannings de recrutement propres à chaque administration* », n'est pas valable. L'observateur doit être informé sur toutes les sessions d'examen qui sont organisées, et il doit alors lui appartenir seul de décider à quelle session il souhaite assister.

La Chambre demande avec insistance d'adapter le texte sous avis concernant tous les points soulevés ci-dessus.

Ad article 14

L'article 14, paragraphe (1), reprend le texte actuellement prévu à l'article 11, alinéa 1^{er}, du règlement grand-ducal modifié du 30 septembre 2015 fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État, texte selon lequel « *l'autorité investie du*

pouvoir de nomination procède à l'occupation du poste vacant sur proposition de l'administration ayant organisé l'épreuve spéciale en fonction du classement des candidats ayant réussi à l'épreuve spéciale respective ».

La Chambre demande d'apporter des clarifications à cette disposition sur le classement des candidats ayant réussi à l'épreuve spéciale. En effet, à l'heure actuelle, les administrations appliquent ce classement à leur guise et il n'existe pas de procédure claire, précise, objective et uniforme y relative. Les administrations doivent pouvoir effectuer le choix des candidats sur la base de critères objectifs, transparents et retraçables (comme par exemple sur la base d'une grille d'évaluation prédéfinie et identique pour toutes les administrations), critères qui doivent par ailleurs être vérifiables par l'observateur (voir à ce sujet les remarques formulées ci-avant quant à l'article 13, selon lesquelles l'observateur doit avoir un rôle actif).

Ce n'est que sous la réserve expresse des observations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut se déclarer d'accord avec le projet de règlement grand-ducal lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 25 octobre 2023.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF