

A-4272/25-33

Doc. parl. n° 8569



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

A V I S

du 15 octobre 2025

sur

**le projet de loi portant fixation des conditions et modalités
d'inscription et d'organisation des examens-concours d'ad-
mission au stage dans les administrations de l'État**

Par dépêche du 1^{er} juillet 2025, Monsieur le Ministre de la Fonction publique a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, ledit projet de loi reprend les dispositions et mesures prévues par 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, qui a été mis sur le chemin des instances au mois d'août 2023 et qui a pour objectif d'améliorer le processus de recrutement dans la fonction publique étatique à travers une modernisation de l'examen-concours d'admission au stage, entre autres par les mesures suivantes:

- la digitalisation des procédures de recrutement;
- 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;
- la mise en place d'une commission qui aura pour mission d'assurer le suivi de l'organisation de l'examen-concours.

Dans son avis n° 61.600 du 12 novembre 2024, le Conseil d'État a souligné la nécessité de faire figurer dans la loi les éléments essentiels de la matière, notamment au vu des articles 11 et 45, paragraphe 2, de la Constitution. Suite à cette critique, le gouvernement a décidé de remplacer le projet de règlement grand-ducal susmentionné et de faire figurer dans une nouvelle loi l'intégralité des dispositions relatives à l'examen-concours d'admission au stage dans les administrations de l'État. Tel est donc l'objet du projet de loi sous avis.

La Chambre ne voit pas d'inconvénient en l'occurrence pour déterminer les modalités d'organisation des examens-concours par une loi.

Elle constate que le projet de loi lui soumis pour avis reprend la presque totalité des dispositions du projet de règlement grand-ducal initial, en tenant compte des observations du Conseil d'État. Le texte appelle les observations suivantes, qui sont pour partie celles que la Chambre avait déjà présentées quant au projet de règlement grand-ducal dans son avis n° A-3965 du 25 octobre 2023.



Ad article 2

Pour ce qui est de l'organisation des épreuves spéciales de l'examen-concours, la Chambre réitère sa demande, formulée dans son avis n° A-3965 et 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 4

La Chambre constate que le deuxième alinéa qui était prévu par l'article 4 du projet de règlement grand-ducal et qui concernait la communication des modalités d'inscription aux sessions d'examen organisées à distance n'est pas repris par le projet de loi.

Le dossier sous avis ne fait d'ailleurs plus aucune mention de la possibilité pour les candidats de passer l'épreuve d'aptitude générale en ligne et à distance à tout moment, même si l'organisation de l'épreuve de cette manière devrait toujours, implicitement, être possible avec la formulation du texte.

Aucune explication n'est fournie à cet égard par les auteurs du texte.

La Chambre se demande si le Ministère de la Fonction publique entend abandonner cette possibilité pour les candidats, notamment au vu de l'avis n° 61.600 du Conseil d'État. En effet, ce dernier y a formulé certaines réserves quant à l'organisation de l'épreuve en ligne et à distance. Il a estimé que « *cette possibilité rendrait l'organisation des examens sensiblement plus complexe* », et il s'est demandé « *comment les principes figurant à l'article 6 [contrôle d'identité des candidats, vérification du respect des consignes relatives aux modalités de connexion et de sécurité communiquées aux candidats pour accéder à l'épreuve et vérification de l'interdiction pour les candidats de communiquer avec le dehors et d'utiliser des outils non autorisés] pourront être appliqués aux candidats passant l'épreuve d'aptitude générale à distance, et cela afin d'assurer une stricte égalité de traitement entre les candidats* ». La Haute Corporation a dès lors vu « *mal comment le respect des principes figurant à l'article 6 pourrait être garanti en l'occurrence* », « *à moins d'imaginer des dispositifs qui risqueraient de constituer une intrusion dans la vie privée des candidats* ».

Dans son avis n° A-3965, la Chambre s'était posée des questions similaires concernant l'application des dispositions en question à l'organisation de l'épreuve à distance. Au vu de ces considérations et des risques liés à la possibilité pour les candidats de passer

les tests à distance, elle estime que l'organisation classique, en présentiel, de l'épreuve d'aptitude générale serait effectivement à favoriser.

Dans ce contexte, la Chambre fait remarquer que le projet de loi n° 8582 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires et employés de l'État et des fonctionnaires et employés communaux, qui est actuellement sur le chemin des instances, prévoit que les candidats ont le choix, au moment de leur inscription, d'opter de passer les épreuves de langues en ligne, soit en présentiel dans le centre de recrutement du Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État (CGPO), soit à distance. Les questions soulevées ci-avant concernant l'organisation à distance de l'épreuve d'aptitude générale se posent dès lors également pour l'organisation des épreuves de langues à distance.

Ad article 5

Au paragraphe (1), alinéa 1^{er}, point 2^o, de l'article sous rubrique, il faudra écrire « ... dans les conditions précisées au paragraphe 32 et ».

Selon le paragraphe (2), le candidat qui souhaite 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

La Chambre renvoie aux remarques formulées ci-avant quant à l'article 4.

Ad article 7

Contrairement au projet de règlement grand-ducal initial, le projet de loi sous avis ne prévoit plus de « *test d'aptitudes cognitives évaluant les capacités de concentration, de mémoire et de gestion multitâche* » pour les candidats aux postes des groupes de traitement C1 et C2.

Si la Chambre peut marquer son accord avec la suppression de ce test en raison de l'égalité de traitement (puisque un tel test n'est pas prévu pour les autres groupes de traitement), elle regrette que le dossier sous avis 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. 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.

En outre, la Chambre se demande ce qui se passe lorsqu'un candidat interrompt l'épreuve en cours (en cas de malaise, volontairement, etc.). Est-ce que le candidat peut alors repasser l'épreuve? Le texte ne fournit pas de réponse à ce cas de figure.

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 peut sembler 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 15 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.

Ensuite, la Chambre constate que le projet de loi ne comporte plus les dispositions prévues par la réglementation actuellement applicable et par le projet de règlement grand-ducal initial, déterminant les raisons et critères permettant aux administrations d'écarter les candidats de l'épreuve spéciale de l'examen-concours (cf. paragraphes (2) à (6) du projet de règlement grand-ducal initial).

L'article 10, paragraphe (2), se limite désormais à énoncer que, « *par une décision motivée, l'administration peut refuser l'admission d'un candidat à l'épreuve spéciale* ».

Le dossier sous avis ne fournit aucune explication quant à cette adaptation du texte.

Dans un souci de transparence et de traitement équitable des candidats, les critères permettant aux administrations d'écarter ceux-ci de l'admission à l'épreuve spéciale devraient être fixés par la loi. La Chambre demande donc de modifier le texte en conséquence, un candidat pouvant seulement être écarté sur la base des critères objectifs suivants (à côté de l'échec à l'épreuve d'aptitude générale), comme ceci est le cas en application de la réglementation actuellement en vigueur:

- la spécialité du diplôme du candidat ne correspond pas au profil du poste vacant;
- le candidat ne bénéficie pas du droit de priorité des volontaires de l'Armée lorsque le poste donne droit à une telle priorité;

- le candidat a déjà passé et échoué à une épreuve spéciale pour un poste avec le même profil au sein de la même administration (motif valable pendant une année à compter de la notification au candidat de la décision de refus initiale);
- le candidat ne remplit pas les critères de présélection déterminés pour le poste vacant par l'administration (le niveau de langues atteint aux épreuves de langues et/ou le score atteint dans un ou plusieurs tests de l'épreuve d'aptitude générale et/ou le résultat final de cette épreuve).

Le projet de loi ne reprend pas non plus la disposition prévue par la réglementation actuellement applicable et par le projet de règlement grand-ducal initial, selon laquelle l'administration doit adresser une décision motivée au candidat dont l'admission à l'épreuve spéciale a été refusée sur la base des critères prévus par le texte.

Là encore, le dossier sous avis ne fournit aucune explication concernant la suppression de cette disposition. À noter que les auteurs du projet de loi ont toutefois oublié de supprimer du commentaire des articles le commentaire afférent de l'article 10, paragraphe (7), du projet de règlement grand-ducal initial. Ce commentaire figure toujours dans le dossier sous examen.

En tout cas, la formalité de notification de la décision de refus au candidat doit être maintenue. La Chambre demande de l'insérer de nouveau dans le texte.

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.

La Chambre demande de prévoir une durée de validité de deux années, comme pour la validité de la réussite à l'épreuve d'aptitude générale.

Ad article 12

Tout comme le projet de règlement grand-ducal initial, le texte sous avis prévoit l'institution d'une nouvelle commission ayant pour mission d'assurer le suivi de l'examen-concours et de requérir les doléances des candidats.

La Chambre estime que la commission devrait aussi assurer le suivi des épreuves spéciales standardisées organisées par les administrations en collaboration avec le CGPO.

La dénomination de la commission a été changée par le projet de loi, de « *commission de contrôle* » en « *commission de surveillance* ». Le commentaire de l'article 12 précise que, pour « *tenir compte des observations du Conseil d'État, la commission de contrôle a été renommée en commission de surveillance, ce qui permet de donner un caractère plus neutre et moins intrusif à cette instance* ».

Dans son avis n° 61.600, le Conseil d'État a constaté « *que le texte proposé ne donne in fine que peu de pouvoirs réels à la nouvelle commission et qu'il reste muet sur les suites qui seront réservées aux travaux de la commission, ceci notamment dans le cas de figure où elle serait amenée à examiner des doléances de candidats par rapport à une épreuve* ».

Si la Chambre ne voit pas d'inconvénient concernant la modification de la dénomination de la commission, elle estime que celle-ci devrait effectivement avoir plus d'attributions, voire de pouvoirs. En cas de doléance d'un candidat que la commission retient comme étant fondée, elle devrait par exemple, ensemble avec l'observateur, rapporter ceci au ministre, qui devrait alors prendre une décision. En tout cas, la commission ne doit pas avoir un caractère totalement « *neutre* », comme il est mentionné au commentaire de l'article 12. À défaut de missions de contrôle et d'action concrètes, elle n'aurait alors pas véritablement de raison d'être. Du moins, le projet de loi a complété la disposition initiale du projet de règlement grand-ducal par la mission de la commission de « *faire des recommandations au ministre* », ce que la Chambre approuve.

Ad article 13

Concernant la nomination des observateurs, la Chambre demande encore une fois de prévoir également la nomination d'observateurs suppléants sur sa proposition, pour remplacer les observateurs effectifs en cas d'empêchement.

Ensuite, la Chambre demande, comme elle l'a déjà fait dans son avis n° A-3965 et 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 surveillance « *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.

En outre, elle fait remarquer qu'il serait indispensable que 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, il doit être évité que l'observateur ait un simple rôle passif. 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 projet de loi ne reprend pas les dispositions du paragraphe (5) du projet de règlement grand-ducal initial, qui prévoyaient la possibilité pour les observateurs d'assister à l'épreuve d'aptitude générale et aux épreuves spéciales à la demande de la commission, l'interdiction pour les observateurs de communiquer avec les candidats pendant les épreuves ainsi que l'obligation pour les observateurs d'informer la commission de leurs observations en cas d'assistance à une épreuve.

La Chambre ne peut pas marquer son accord avec la suppression de ces dispositions, sur laquelle le dossier sous avis ne fournit d'ailleurs, encore, aucune explication. Elle demande de réintroduire ces dispositions, tout en les adaptant conformément aux considérations qui suivent.

Ainsi, la décision de faire assister l'observateur à une épreuve ne doit pas revenir à la commission. 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. Ce dernier 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.

Pour ce qui est du rôle important des observateurs, la Chambre renvoie par ailleurs aux travaux en cours pour la mise en œuvre du point 7 de l'accord salarial conclu le 29 janvier 2025 entre le gouvernement et la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP, afin d'élaborer des dispositions légales, applicables à l'ensemble des administrations, services et établissements publics, déterminant des règles communes concernant les observateurs aux examens dans la fonction publique. La Chambre demande d'attendre la mise en œuvre de cette réforme avant de rendre applicables les dispositions du projet de loi sous avis, ceci pour éviter que ces dernières soient contraires à ce qui est convenu dans le cadre des travaux susmentionnés en cours.

Ad article 14

Concernant la sélection des candidats, le projet de loi prévoit qu'il est procédé à l'occupation du poste vacant « *en fonction de l'adéquation du profil des compétences et des résultats des épreuves des candidats* ».

Si cette formulation est meilleure et elle écarte l'insécurité juridique par rapport à celle qui figurait dans le texte initial (« *en fonction du classement des candidats ayant réussi à l'épreuve spéciale respective* »: l'établissement d'un classement n'était prévu nulle part), la Chambre se demande si elle tient compte de tous les critères de sélection.

Pour ce qui est des compétences professionnelles et des résultats des épreuves, les administrations doivent pouvoir effectuer le choix des candidats sur la base de critères objectifs, transparents et retraceables (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.

Toutefois, les compétences personnelles et relationnelles jouent également un rôle dans le cadre de la procédure de recrutement. Un candidat qui est par exemple irrespectueux ou vulgaire ou qui ment pendant l'entretien professionnel de l'épreuve spéciale doit pouvoir être écarté sur cette base par l'administration concernée. Le texte doit tenir compte d'une telle situation.

Ad article 15

La disposition transitoire, suivant laquelle la réussite par les candidats à l'épreuve d'aptitude générale avant l'entrée en vigueur du futur texte reste valable pendant cinq ans, a été reformulée à la demande du Conseil d'État.

La Chambre y marque son accord, mais elle recommande d'écrire « ... *pendant une durée de cinq ans à partir de la ~~détermination~~ **notification** des résultats **au candidat** par la commission d'examen* ». En effet, la notification est aussi mentionnée aux articles 7 et 8 du projet de loi pour le point de départ des délais y prévus.

Ce n'est que sous la réserve expresse des observations qui précèdent – y compris la demande d'attendre la mise en œuvre de la réforme découlant du point 7 de l'accord salarial du 29 janvier 2025 avant d'appliquer le texte sous examen – que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut se déclarer d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 15 octobre 2025.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

La Présidente,

M. GUIRSCH