

N° 8582¹

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

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 et

1° modifiant la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique ;

2° modifiant la loi du 25 juillet 2018 portant création du Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État ; et

3° modifiant la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS PUBLICS

(15.10.2025)

Par deux dépêches du 14 juillet 2025, Monsieur le Ministre de la Fonction publique a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé.

Lesdits projets ont pour objectif principal d'informatiser les épreuves de langues dans le cadre de la procédure de recrutement des fonctionnaires et employés de l'État et communaux (à l'exception du personnel de l'enseignement). En même temps, un certain nombre de modifications sont apportées aux dispositions actuellement en vigueur relatives à l'organisation des épreuves, dispositions qui sont en outre inscrites au niveau de la loi à la place d'un règlement grand-ducal: le niveau de connaissance exigé pour les trois langues administratives est adapté, la compétence pour l'organisation des épreuves est transférée de l'Institut national d'administration publique (INAP) au Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État (CGPO), un nouveau délai d'attente de six mois est introduit pour se représenter aux épreuves en cas d'échec, etc.

À côté des mesures concernant les épreuves de langues, le projet de loi se propose par ailleurs de doter le CGPO d'un deuxième directeur adjoint et de reclasser les fonctions dirigeantes de cette administration.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics n'a pas de commentaires spécifiques à présenter quant au projet de règlement grand-ducal sous avis, qui se limite à abroger les dispositions réglementaires actuellement en vigueur qui sont reprises par le projet de loi, ce dernier appelle les observations suivantes.

Ad article 2

La Chambre constate avec stupéfaction que l'observateur qui est désigné sur sa proposition pour surveiller l'organisation et le déroulement des épreuves de langues et qui est prévu par la réglementation actuellement applicable n'est pas repris par le projet de loi, sans que le dossier sous avis en souffre. Elle ne peut pas marquer son accord avec la suppression de l'observateur. Ce dernier assume un rôle important en s'assurant que les épreuves se déroulent dans un cadre impartial et objectif, entre autres en accompagnant les candidats aux épreuves, en requérant les doléances des candidats et en

rapportant aux organisateurs des épreuves tout problème en relation avec l'organisation ou le déroulement de celles-ci.

Si, en raison de l'informatisation des épreuves, il n'est pas possible qu'un observateur assiste dans tous les cas en présentiel à celles-ci, les procédures d'intervention de l'observateur doivent alors être adaptées. Un échange (électronique) entre l'observateur, les organisateurs des épreuves et les candidats doit par exemple être mis en place.

La Chambre renvoie à cet égard 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. Elle 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 3

L'article 3, alinéa 2, prévoit des niveaux de compétence identiques pour les langues à atteindre par tous les candidats aux postes dans la fonction publique, indépendamment des catégorie, groupe et sous-groupe de traitement ou d'indemnité des agents à recruter.

Le dossier sous avis ne fournit aucune explication concernant l'uniformisation des niveaux de langues, mesure qui conduit entre autres à un affaiblissement du niveau pour les agents de la catégorie de traitement ou d'indemnité A et à un durcissement du niveau pour les agents de la catégorie de traitement ou d'indemnité C.

La Chambre ne peut pas marquer son accord avec cette modification par rapport à la réglementation actuellement applicable. Le fait d'exiger un niveau de langue identique pour toutes les catégories de traitement ou d'indemnité, sans tenir compte de la formation et de la carrière briguée des candidats, pose problème. S'il est certes difficile, voire impossible de déterminer un niveau qui est adapté à toutes les fonctions existantes dans le secteur public, il est du moins évident que le niveau de connaissance linguistique de base d'un agent du groupe de traitement ou d'indemnité A1 doit être différent de celui d'un agent du groupe C2. Un juriste doit par exemple avoir des connaissances accrues en français pour briguer un poste dans la fonction publique, alors qu'un agent des domaines qui est doué en matière technique et qui brigue un poste dans cette matière n'a pas nécessairement besoin de disposer de telles connaissances. Dans tous les cas, le niveau de connaissance des langues doit être adapté à la carrière des agents.

Le remplacement des épreuves générales de l'examen-concours, composées de différents tests de connaissances et de langues, par une épreuve d'aptitude générale composée de tests abstraits a déjà mené à un affaiblissement du niveau de connaissance linguistique exigé et du contrôle de celui-ci. L'adaptation prévue par le projet sous avis constitue un pas supplémentaire dans cette direction.

La Chambre regrette cette évolution risquant d'avoir une répercussion négative sur les services publics. Elle a l'impression que les réformes des années passées suivent de plus en plus cette voie dans plusieurs domaines. Il en est ainsi par exemple aussi de la refonte de la formation pendant le stage qui a été effectuée par le 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.

Les difficultés de recrutement rencontrées dans la fonction publique ne doivent pas être compensées par une édulcoration des conditions d'accès aux postes vacants, y compris, le cas échéant, au niveau de la connaissance de base des langues. Les agents publics doivent disposer de compétences solides pour que la fonction publique puisse offrir un service de qualité aux citoyens.

La connaissance adéquate, et adaptée à la carrière, des trois langues administratives du Luxembourg par tous les agents publics est une condition sine qua non à remplir dès le départ, donc dès le dépôt de la candidature à un poste dans la fonction publique, et non pas seulement au moment de l'épreuve spéciale de l'examen-concours, comme il est indiqué au commentaire de l'article 3 du projet de loi. La vérification de la connaissance adéquate des langues dès le départ est d'ailleurs dans l'intérêt des candidats et des administrations qui recrutent. Les candidats qui n'ont pas les connaissances nécessaires en sont informés tout de suite et ne perdent pas de temps à passer l'épreuve d'aptitude générale en risquant d'être écartés ensuite lors de l'épreuve spéciale. À leur tour, les administrations ne perdent

pas de temps à faire passer des épreuves spéciales de langues aux candidats, puisque ceux qui n'ont pas les connaissances nécessaires sont écartés dès le départ. À l'heure actuelle, la très grande majorité des administrations ne fait d'ailleurs pas passer des épreuves supplémentaires de langues aux candidats dans le cadre de l'épreuve spéciale de l'examen-concours. Avec la modification prévue par le projet de loi sous avis, elles seront toutefois obligées d'organiser de telles épreuves pour vérifier si le niveau des langues est adapté à la carrière et au poste à occuper, ce qui n'est certainement pas en phase avec la simplification administrative en matière de recrutement.

Au vu des observations qui précèdent, la Chambre estime que la modification projetée ne s'inscrit pas « *dans un processus d'amélioration continue de [la] politique de recrutement afin d'optimiser le processus de recrutement* » dans la fonction publique, comme il est indiqué à l'exposé des motifs joint au projet de loi. Elle s'oppose à l'uniformisation des niveaux de langues et elle demande de maintenir les niveaux de base prévus par la réglementation actuellement en vigueur.

Le dernier alinéa de l'article 3 prévoit ce qui suit:

« Le candidat qui, conformément à l'article 5, obtient une dispense de l'épreuve dans l'une des trois langues est considéré être dispensé dans sa première langue. Il choisit pour les deux autres langues le niveau de compétences respectivement de la deuxième et de la troisième langue ».

Ces dispositions sont reprises de la réglementation actuellement en vigueur, mais elles prêtent à confusion avec le nouveau texte prévu par le projet sous avis. Qu'en est-il si le certificat de langues du candidat n'atteste pas le niveau de la première langue (B2 selon le texte projeté), mais seulement le niveau requis dans les deux autres langues (B1)? Le candidat ne peut alors pas être dispensé dans sa première langue. Ensuite, la deuxième phrase ne fait plus de sens avec le texte projeté. En effet, le niveau de compétence des deuxième et troisième langues sont identiques selon le texte (B1). Il n'est donc pas possible pour le candidat de choisir le niveau respectif pour ces deux langues.

La Chambre se demande si l'alinéa en question n'est pas superflu – sous réserve de sa demande formulée ci-avant de maintenir les niveaux de langues actuellement applicables. En effet, l'article 5 règle les dispenses des épreuves de langues, et le candidat choisit laquelle des trois langues constitue respectivement sa première, sa deuxième et sa troisième langue. Dès que le candidat dispose d'un certificat attestant les compétences requises pour une langue donnée, il est dispensé de l'épreuve afférente.

Ad article 5

Concernant les dispenses pour passer les épreuves de langues, le projet de loi ne reprend pas la disposition actuellement en vigueur, selon laquelle le candidat qui a un diplôme de fin d'études de l'enseignement public luxembourgeois, certifiant le niveau requis de connaissance des trois langues administratives, est d'office dispensé des trois épreuves de langues.

La Chambre comprend que la réglementation actuellement applicable manque de précisions. Toutefois, elle se demande si les dispositions prévues par le texte sous avis ne sont pas trop restrictives, entre autres concernant le nombre minimal des années d'études requises.

Un diplôme de fin d'études de l'enseignement secondaire classique public luxembourgeois certifie par exemple un niveau C1 pour l'allemand et le français (même si l'élève n'a pas passé sept années dans le système d'enseignement public luxembourgeois), alors que le niveau désormais exigé selon l'article 3 du projet devrait seulement être le niveau B2 pour la première langue.

La Chambre demande de prévoir une disposition selon laquelle un candidat qui a passé toute sa scolarité dans l'enseignement public luxembourgeois ou qui détient un diplôme de fin d'études de cet enseignement est d'office dispensé des trois épreuves de langues, comme tel est le cas à l'heure actuelle, du moins pour ce qui est du régime général de l'enseignement public luxembourgeois. Les parcours scolaires spécifiques, « *comme par exemple des classes à régime linguistique spécifique, pour répondre aux besoins spécifiques d'apprentissage des élèves qui ne maîtrisent pas encore suffisamment les langues d'enseignement principales du Luxembourg* », qui sont mentionnés au commentaire de l'article 5, constituent en effet des exceptions pour lesquelles un certificat à part est alors requis le cas échéant.

Ad article 6

L'article 6, alinéa 1^{er} dispose que, « *avant le début de l'épreuve, il est procédé à un contrôle d'identité du candidat* ».

La Chambre 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.

Au troisième alinéa, il est prévu ce qui suit:

« Au cours de l'épreuve, toute communication entre le candidat et une tierce personne, de même que toute utilisation d'outils informatiques, d'ouvrages ou de notes autres que ceux qui ont été autorisés préalablement par le ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions sont interdites. Le candidat fautif est exclu. Cette exclusion équivaut à un échec. »

Là encore, la Chambre se demande comment ces dispositions seront appliquées aux candidats passant l'épreuve en ligne et à distance. Il est en effet impossible d'effectuer un contrôle dans ce cas concernant l'interdiction de *« toute communication entre le candidat et une tierce personne, de même que [de] toute utilisation d'outils informatiques, d'ouvrages ou de notes autres que ceux qui ont été autorisés préalablement par le ministre »*.

Concernant la possibilité pour les candidats de passer les épreuves de langues en ligne et à distance – qui est introduite par le projet de loi selon l'exposé des motifs et le commentaire des articles y joints, alors que le texte même ne le prévoit cependant pas expressément – la Chambre renvoie aussi à l'avis n° 61.600 du 12 novembre 2024 du Conseil d'État 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.

Dans cet avis, le Conseil d'État a formulé des réserves quant à la possibilité pour les candidats de passer l'épreuve d'aptitude générale de l'examen-concours 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 »*.

Au vu de ces considérations et des risques liés à la possibilité donnée aux candidats de passer des examens à distance, la Chambre estime que l'organisation classique, en présentiel, des épreuves de langues serait à favoriser.

Ad article 7

Le projet de loi comporte peu de précisions concernant les modalités concrètes d'organisation des épreuves de langues et le genre de celles-ci, contrairement à la réglementation actuellement en vigueur.

La Chambre se demande comment une épreuve d'expression orale peut par exemple être organisée en ligne et à distance sans l'intervention d'un examinateur. L'article 10 fait référence à des *« enregistrements de l'épreuve d'expression orale »*. Si l'épreuve consiste dans une expression enregistrée, il serait bien de le mentionner à l'article 7.

La Chambre renvoie à ce sujet aussi aux développements ci-dessus quant à l'article 6.

Selon le dernier alinéa de l'article 7, *« le CGPO communique le résultat de l'épreuve d'expression orale au candidat par voie électronique au plus tard dans les dix jours ouvrés à partir de l'évaluation de l'épreuve »*.

Une telle communication du résultat n'est pas prévue pour les épreuves de compréhension orale et de compréhension écrite. Même si ces épreuves sont standardisées, le résultat doit être communiqué aux candidats, alors surtout que ces derniers peuvent le garder puisqu'il est valable pour une durée indéterminée en cas de réussite à toutes les épreuves.

Ad article 8

Le texte sous avis ne prévoit ni de critères d'évaluation et de réussite, ni de pondération pour les épreuves de langues, ceci contrairement à la réglementation actuellement applicable.

Dans un souci de transparence et d'égalité de traitement de tous les candidats, la Chambre demande de compléter le texte en conséquence.

Concernant les critères de réussite, il est précisé au commentaire de l'article 3 que « *le candidat a réussi à l'épreuve de langues lorsqu'il a atteint le niveau de compétence dans chacune des trois parties fixées à l'article 4* » (compréhension orale, compréhension écrite et expression orale). Cette précision devrait figurer dans le texte même, et non pas seulement au commentaire.

Selon l'article 8, le candidat peut seulement repasser l'épreuve de langues lorsqu'il y a échoué. Mais il n'est pas possible pour le candidat de repasser l'épreuve pour améliorer son score, ce qui est regrettable, d'autant plus que le résultat de l'épreuve réussie est valable indéfiniment. Pour augmenter les chances d'aboutir des candidats, la Chambre estime que cette possibilité devrait être prévue par le texte, le meilleur des 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.

La Chambre se demande en outre si un candidat qui échoue à l'épreuve peut par la suite modifier son choix concernant les trois langues, pour déterminer laquelle constitue respectivement sa première, sa deuxième et sa troisième langue. En effet, un candidat peut avoir effectué un mauvais choix au départ, le cas échéant par inadvertance, notamment pour la première langue, et avoir échoué pour cette raison. La Chambre estime qu'une modification du choix des langues devrait être possible en cas de repassage de l'épreuve.

Ad article 10

D'après l'article sous rubrique, « *les résultats des épreuves et les enregistrements de l'épreuve d'expression orale sont gardés pendant deux ans* ».

Cette disposition n'est pas en phase avec l'article 9, alinéa 2, qui prévoit que, « *en cas de réussite à l'intégralité des épreuves, la validité vaut pour une durée indéterminée* ». En effet, si les résultats des épreuves sont détruits après deux années et le candidat ne garde pas lui-même ses résultats, il n'existe plus de trace de la réussite aux épreuves après ce délai et il ne sera plus possible d'en vérifier la validité.

Ad article 11

Au deuxième alinéa, il faudra écrire « *L'article 8, alinéa 32, est applicable (...)* ».

Ad article 14

L'article 14 prévoit le reclassement du grade 17 au grade 18 du directeur du CGPO et le reclassement du grade 16 au grade 17 des directeurs adjoints de cette administration.

Si la Chambre ne voit pas d'inconvénient concernant ces reclassements, qu'elle approuve, elle s'étonne néanmoins que le dossier sous examen ne fournisse pas d'explications y relatives, notamment sur les raisons à la base des reclassements projetés.

Sous la réserve des observations qui précèdent – y compris de 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 les textes sous examen – la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec les projets de loi et de règlement grand-ducal lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 15 octobre 2025.

Le Directeur,
G. TRAUFFLER

La Présidente,
M. GUIRSCH

