

Projet de loi

portant réforme de la formation menant au brevet de maîtrise

Avis du Conseil d'État

(22 décembre 2023)

En vertu de l'arrêté du 9 octobre 2023 du Premier ministre, ministre d'État, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité - Nohaltegkeetscheck ».

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des salariés, de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 14, 16 et 21 novembre ainsi que 19 décembre 2023.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen tend à reformer la formation menant au brevet de maîtrise tout en abrogeant la loi modifiée du 11 juillet 1996 portant organisation d'une formation menant au brevet de maîtrise et fixation des conditions d'obtention du titre et du brevet de maîtrise.

Selon les auteurs, le projet de loi sous examen vise à repositionner le brevet de maîtrise dans le paysage de la formation de l'apprentissage tout au long de la vie, tout en consolidant sa place en tant que facteur structurant et en tant que qualification de référence du secteur de l'artisanat. Les auteurs indiquent qu'il « ne s'agit donc pas de renier le passé, ni de rompre avec la tradition. Le brevet de maîtrise continuera à rester associé aux valeurs et concepts qui, au cours des décennies, ont fait sa force et ont forgé son identité. »

Toujours selon les auteurs, le projet de réforme « s'inscrit dans les grandes lignes tracées par la réforme de 1996 dans l'optique de la poursuite de la dislocation du brevet de maîtrise du droit d'établissement et du droit de former des apprentis, tout en continuant cependant à renforcer la notion de partenariat. [...] Au niveau de la collaboration entre le MENJE, la Chambre des salariés et la Chambre des métiers, le projet de loi consolide la place et le rôle de la commission d'experts à composition « tripartite » et lui confère, désormais, une véritable assise légale. La notion de partenariat se trouve, ainsi, considérablement renforcée. »

L'exposé indique toutefois également que dans d'autres domaines, le projet de loi marque une « rupture plus nette, voire même une rupture radicale avec le brevet de maîtrise actuel », ceci par exemple au niveau de la structure même du brevet de maîtrise et de l'agencement des programmes et des cours de formation. Les auteurs entendent, en effet, ramener les formations actuelles, organisées au niveau de 31 brevets par métiers, à environ 15 brevets, organisés par domaines d'activités.

Par ailleurs, le projet de loi s'appuie dorénavant sur le cadre luxembourgeois des qualifications comme instrument de référence en matière d'accès au brevet de maîtrise.

En outre, il est prévu un système de gratuité de la formation menant au brevet de maîtrise qui, toutefois, est soumis à certaines conditions.

Il est également procédé à des adaptations au niveau de la fréquentation des cours et des examens, ceci « afin de garantir un maximum de flexibilité, tout en préservant un minimum de discipline nécessaire » et l'actuel examen pratique est remplacé par un projet professionnel qui peut prendre diverses formes.

Le projet de loi procède par ailleurs à la suppression de l'obligation de l'exercice du métier pendant une année après le DAP, préalable à l'examen pratique ou au futur projet professionnel.

Finalement, il est, encore selon les auteurs, également procédé à un certain nombre de réaménagements au niveau de l'approche pédagogique et au niveau des modalités d'organisation « afin d'adapter le brevet de maîtrise à l'ère de la digitalisation ».

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

L'article sous examen entend définir, selon les auteurs, certaines notions nouvellement introduites ou qui figurent déjà dans la loi précitée du 11 juillet 1996. Dans ce contexte, au point 2°, en ce qui concerne la référence aux « catégories d'enseignement », le Conseil d'État estime qu'il serait opportun de définir également cette notion ou de la remplacer par une notion plus courante.

Article 3

À l'alinéa 2, il est prévu que les « modalités de financement de cette formation sont fixées annuellement dans une convention à conclure et à signer entre le ministre ayant la Formation professionnelle dans ses attributions [...] et la Chambre des métiers, représentée par son directeur général. »

Le Conseil d'État relève que les termes « et à signer » sont à omettre, car superfétatoires au regard du verbe « conclure ». Il estime qu'il y a lieu de préciser que la convention en question est conclue entre « l'État, représenté par le ministre ayant la Formation professionnelle dans ses attributions », et la Chambre des métiers, tout en omettant la référence à la représentation de celle-ci. En effet, l'article 14 de la loi modifiée du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers prévoit que le président de cette dernière « représente la Chambre des Métiers à l'égard des tiers [...] ». Par ailleurs, la même disposition prévoit que le président peut également « déléguer toutes ou partie de ses fonctions à d'autres membres effectifs ou au directeur général de la Chambre des Métiers ».

Article 4

Tout en prenant note des explications avancées par les auteurs au commentaire de l'article, le Conseil d'État estime que le paragraphe 2 est superfétatoire, étant donné que la loi précitée du 2 septembre 2011 prévoit, d'une part, en son article 2, que la Chambre des métiers peut faire tous les actes que son objet comporte, et, d'autre part, en son article 6, qu'elle participe à la formation et au perfectionnement professionnels des jeunes et des adultes dans le cadre des dispositions légales concernant la formation professionnelle initiale et le brevet de maîtrise.

Article 5

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État recommande de se référer de manière explicite au « cadre luxembourgeois des qualifications tel que visé à l'article 69 de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ».

Article 6

Aux alinéas 2 et 3, il est prévu que les différents éléments visés « sont décidés conjointement par le ministre et la Chambre des métiers et fixés dans un règlement grand-ducal ». À cet égard, le Conseil d'État considère qu'il y a lieu de prévoir que ces éléments « sont élaborés conjointement par le ministre et la Chambre des métiers et arrêtés par règlement grand-ducal ».

Articles 7 et 8

Sans observation.

Article 9

Au paragraphe 2, le Conseil d'État se doit de constater qu'en son alinéa 1^{er}, il est prévu que « l'absence, pour un des motifs prévus à l'alinéa 2, [...] sans justificatif adressé à la Chambre des métiers au plus tard cinq jours ouvrables après l'absence, entraîne le refus d'admission à l'examen du module en question. » À l'alinéa 2 sont ensuite prévus les « seuls motifs légitimes d'absence » qui sont à justifier par certificat médical, acte de décès ou toute autre

pièce justificative. Dans une lecture stricte de la disposition concernée, l'absence pour un motif non légitime et donc non prévu à l'alinéa 2 n'entraînerait par conséquent pas de refus d'admission à l'examen du module concerné, ce qui ne peut pas être l'intention des auteurs. De l'avis du Conseil d'État, une solution pourrait consister dans le fait d'omettre tout simplement la partie de phrase « , pour un des motifs prévus à l'alinéa 2, », tout en insérant les termes « tel que visé à l'alinéa 2 » après ceux de « sans justificatif ».

Au paragraphe 2, alinéa 3, il est prévu que la décision de refus d'admission à l'examen est notifiée par le directeur à la formation professionnelle et qu'un recours contre la décision peut être formulé devant le ministre endéans les 8 jours de la notification de la décision. Aux yeux du Conseil d'État, cette disposition établit une procédure spéciale de recours dite *omisso medio* qui oblige le destinataire de la décision, qui souhaite voir modifier ou annuler celle-ci, à recourir d'abord à cette procédure avant de pouvoir introduire un recours contentieux devant les juridictions administratives¹. Ainsi, sans prévoir un délai dans lequel le ministre doit trancher, la disposition sous examen est contraire à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui consacre le droit d'accès au juge, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à celle-ci.

Si toutefois les auteurs ont entendu prévoir un simple recours gracieux, la disposition sous examen peut être omise comme étant superfétatoire, un tel recours pouvant être exercé même en l'absence de textes le prévoyant.

Article 10

Selon les auteurs, la commission prévue par l'article sous examen existe déjà et est prévue par le règlement grand-ducal modifié du 1^{er} juillet 1997 fixant le programme et les modalités d'organisation des cours et des examens menant au brevet de maîtrise dans le secteur de l'artisanat. Dans la mesure où la commission sera dorénavant prévue au niveau de la loi, le Conseil d'État estime qu'il y aura lieu de supprimer les dispositions redondantes au niveau réglementaire.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate encore que l'alinéa 1^{er} de la disposition sous examen prévoit que les membres sont « désignés » par la Chambre des métiers et la Chambre des salariés et, ensuite, nommés par le ministre. Or, à l'article 11, en ce qui concerne les membres de la commission d'examen, ces derniers sont « proposés » avant d'être nommés par le ministre. Par ailleurs, en ce qui concerne le secrétaire, l'alinéa 2 sous examen ne prévoit, contrairement à l'article 11, paragraphe 3, ni que le secrétaire est « proposé » par la Chambre des métiers ni ses tâches. Il recommande par conséquent d'harmoniser les dispositions relatives aux différentes commissions en question.

Finalement, le Conseil d'État note que, contrairement à l'article 11, paragraphe 9, et sous réserve de l'opposition formelle formulée à cet égard, que l'article sous examen ne prévoit pas d'indemnités en faveur des membres de la commission visée par l'article sous examen.

¹ Trib. adm., jugements du 19 février 1997, n° 9257, du 13 décembre 2000, n° 11253, du 8 juillet 2002, n° 14086 et du 30 novembre 2005, n° 19896.

Article 11

Le Conseil d'État renvoie à son observation relative à l'article 10 dans le contexte de l'harmonisation de la terminologie employée.

Au paragraphe 2, alinéa 2, le Conseil d'État constate que les auteurs ont prévu que les commissions d'examen se composent « au minimum » de trois membres effectifs et de trois membres suppléants. Dans ce contexte, il s'interroge sur la raison pour laquelle le nombre de membres n'est pas fixé à un nombre précis ou au moins délimité par un nombre maximum. En effet, le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, prévoit un nombre exact de membres de la commission d'examen visée.

Au paragraphe 9, le Conseil d'État se doit de relever que l'indemnisation des membres de la commission d'examen, des experts, du secrétaire et du commissaire relève d'une matière réservée à la loi par l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution, en ce qu'elle génère des dépenses pour plus d'un exercice. Or, dans une matière réservée à la loi, le pouvoir réglementaire grand-ducal est soumis, aux termes de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, à l'existence d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elle est soumise. Ainsi, un renvoi au pouvoir réglementaire, sans aucune précision quant à la nature des indemnités ni quant à leur montant maximal, est contraire aux exigences constitutionnelles, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen.

Article 12

Au paragraphe 4, le Conseil d'État renvoie à son observation relative à l'article 9, paragraphe 2, alinéa 3, et s'oppose formellement, pour les mêmes raisons, à la disposition sous examen.

Article 13

Sans observation.

Article 14

L'alinéa 1^{er}, première phrase, de l'article sous examen prévoit un droit de consultation des documents et pièces d'examens ainsi que du barème d'évaluation pour les candidats n'ayant pas réussi un ou plusieurs modules, ceci sur demande écrite et motivée adressée à la Chambre des métiers endéans un mois à partir de la notification des résultats. Dans la mesure où les documents et pièces d'examens et les barèmes d'évaluation relatifs à ces documents constituent des données à caractère personnel², la disposition sous avis est à considérer comme une limitation du droit d'accès à ces données accordé au candidat par l'article 15 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces

² CJUE, arrêt du 20 décembre 2017, Peter Nowak c. Data Protection Commissioner, C-434/16, EU:C:2017:994, point 62.

données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données). Comme une pareille limitation n'est licite que dans le cadre tracé par l'article 23 du règlement (UE) 2016/679 précité - ce qui, de l'avis du Conseil d'État, n'est pas le cas en l'espèce - le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen. En effet, tout d'abord, en ce qui concerne la demande à formuler par les candidats, le Conseil d'État relève qu'une obligation de motivation limitée, de manière illicite, le droit d'accès à ces données et que, par conséquent, l'accès à ces documents doit être assuré sur simple demande. Par ailleurs, la consultation des documents ne peut pas non plus être limitée aux seuls candidats n'ayant pas réussi, mais, s'agissant de données à caractère personnel, ces documents doivent également pouvoir être consultés par des candidats ayant réussi les modules concernés. Le Conseil d'État estime, en outre, que le délai pendant lequel les documents en question peuvent être consultés devrait être aligné avec celui du recours en annulation, qui, sauf disposition spéciale, est de trois mois à partir de la notification. Finalement, pour ce qui est de la durée de conservation des documents en question, le Conseil d'État se doit encore de rappeler que chaque donnée collectée dans le cadre d'une mission légale ne doit être conservée qu'aussi longtemps qu'elle est nécessaire pour l'exécution de la mission voire de l'obligation légale pour laquelle elle a été collectée.

À titre subsidiaire, à l'alinéa 1^{er}, première phrase, il convient d'écrire « y compris le module « projet professionnel » », étant donné que, selon l'article 8, paragraphe 3, le « projet professionnel » constitue un module à part entière. Cette observation vaut également pour les autres occurrences au dispositif qui visent précisément le module concerné et non pas le « projet professionnel » en tant que tel.

En ce qui concerne l'alinéa 1^{er}, deuxième phrase, le Conseil d'État souligne encore que les modalités de la consultation, qui seront déterminées par règlement grand-ducal, ne sauront évidemment pas restreindre le droit d'accès aux documents des candidats.

Article 15

À la lecture du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État comprend que la réussite à tous les modules du domaine d'apprentissage « technologie et pratique professionnelle » constitue une condition d'admission au module « projet professionnel ». Dans cette optique, il recommande de reformuler le paragraphe 1^{er} comme suit :

« (1) Pour être admis au module « projet professionnel », le candidat doit avoir réussi à tous les autres modules du domaine d'apprentissage « technologie et pratique professionnelle » ».

Article 16

À l'alinéa 3, en ce qui concerne les motifs considérés comme légitimes pour une demande de dérogation, le Conseil d'État constate que la notion de « maladie de longue durée » n'est pas définie dans le projet de loi sous examen. Le Conseil d'État estime que la durée de maladie à partir de laquelle une maladie peut être considérée de longue durée est à déterminer à l'article sous examen,

ceci par analogie au déplacement professionnel pour lequel une durée minimale est également prévue.

Article 17

Sans observation.

Article 18

À l'alinéa 3, la formulation selon laquelle un relevé des modules réussis est délivré sur demande « au directeur à la formation professionnelle » est ambiguë. En effet, le Conseil d'État comprend que l'intention des auteurs est évidemment que le relevé en question soit délivré au candidat à la suite de sa demande qui est à adresser au directeur à la formation professionnelle. Dans cette logique, le Conseil d'État recommande de reformuler l'alinéa 3 comme suit :

« Un candidat n'ayant pas réussi l'intégralité des modules peut, sur demande à adresser au directeur à la formation professionnelle, se voir délivrer un relevé des modules réussis. »

Articles 19 à 23

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsque pour le groupement des articles il est recouru exclusivement à des chapitres, ceux-ci tout comme, le cas échéant, les sections et les sous-sections afférentes sont numérotés en chiffres arabes. À titre d'exemple, l'intitulé du chapitre 1^{er} se lira comme suit :

« **Chapitre 1^{er} – Champ d'application et définitions** ».

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates. À titre d'exemple, à l'article 9, paragraphe 2, alinéa 3, deuxième phrase, il faut écrire « huit jours ».

Article 2

La phrase liminaire est à libeller de la manière suivante :

« Pour l'application de la présente loi, on entend par : ».

Article 5

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, points 1^o et 2^o, il y a lieu d'insérer des espaces entre les numéros des points et le texte qui suit.

Article 7

Au paragraphe 1^{er}, première phrase, en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont à séparer par une espace insécable pour écrire « 3 000 euros ».

Article 8

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 1^o, le terme « et » est à remplacer par un point-virgule. Cette observation vaut également pour l'article 10, alinéa 5, point 4^o. Dans le même ordre d'idées, à l'article 11, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 1^o, le terme « et » est à omettre.

Article 9

Au paragraphe 1^{er}, le terme « deux » est à supprimer, car superfétatoire.

Au paragraphe 2, alinéa 2, le terme « respectivement » est employé de manière incorrecte et, par ailleurs, superfétatoire. Ce terme est à supprimer.

Toujours au paragraphe 2, alinéa 2, il est recommandé d'omettre la virgule avant les termes « ou toute autre pièce ».

Article 11

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 2^o, il est recommandé de supprimer le terme « également », car superfétatoire.

Au paragraphe 2, alinéa 2, point 1^o, le terme « tous » peut être omis, car superfétatoire.

Article 12

Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, le terme « respectivement » est employé de manière incorrecte et, par ailleurs, superfétatoire. Ce terme est à supprimer.

Toujours au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, il est recommandé d'omettre la virgule avant les termes « ou toute autre pièce ».

Au paragraphe 4, alinéa 2, première phrase, il faut écrire « le candidat ne peut se présenter », étant donné que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 12 votants, le 22 décembre 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz